



Wir prüfen für Sachsen.

Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

# Jahresbericht 2023 – Band I

PRÜFUNG

Staatsfinanzen und Staatsverwaltung,  
Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

# Teil A Land

## Staatshaushalt Sachsen 2020 und 2021

Haushaltswirtschaftliche Kenndaten	Sachsen 2020	Durchschnitt		
		Sachsen 2021	Flächenländer Ost 2021	Flächenländer West 2021
<b>Steuerdeckungsquote in %</b> <i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben</i>	60,5	70,6	62,3	69,7
<b>Kreditfinanzierungsquote* in %</b> <i>Anteil der durch Nettokreditaufnahme/Nettotilgung finanzierten bereinigten Ausgaben</i>	0,0	0,0	5,1	2,5
<b>Zinssteuerquote in %</b> <i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>	0,6	0,5	2,4	2,4
<b>Zinslastquote in %</b> <i>Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben</i>	0,4	0,4	1,5	1,7
<b>Kommunalzuweisungsquote in %</b> <i>Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben</i>	36,0	35,0	32,2	29,2
<b>Personalausgabenquote in %</b> <i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben</i>	23,1	24,7	22,9	31,9
<b>Investitionsquote in %</b> <i>Anteil der investiven Ausgaben (eigene Investitionen des Staates und Investitionsförderung) an den bereinigten Ausgaben</i>	15,3	14,1	13,5	8,5
<b>Investitionsausgaben in € je Einwohner</b>	810	710	785	464
<b>Zinsausgaben in € je Einwohner</b>	19	19	88	92
<b>Steuereinnahmen in € je Einwohner</b>	3.194	3.565	3.617	3.805
<b>Personalausgaben in € je Einwohner</b>	1.218	1.249	1.332	1.743
<b>Kommunalzuweisungen in € je Einwohner</b>	1.901	1.765	1.868	1.593
<b>Nettokreditaufnahme* in € je Einwohner</b>	0	0	298	135
<b>Finanzschulden in € je Einwohner</b>	924	979	5.504	6.137
<b>Finanzierungssaldo in € je Einwohner</b>	-365	-1	-252	-37

Quelle: Statistisches Bundesamt, Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister, Haushaltsrechnung des Freistaates Sachsen 2020 und 2021.

Hinweise: Die Basis der Kenndaten sind die staatlichen Kernhaushalte. Die Darstellung von Finanzschulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich erfolgt ohne Kassenkredite.

\* Die Berechnungen der Kreditfinanzierungsquote in % und der Nettokreditaufnahme je Einwohner beruhen auf den in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Ergebnissen. Diese berücksichtigen insbesondere nicht die Kreditaufnahme im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“.

# Vorwort des Präsidenten

Das Flugzeug ist statistisch gesehen eines der sichersten Verkehrsmittel der Welt. Wissen Sie warum? Weil die Analyse und Behebung von Problemen ein wesentlicher Bestandteil des Trainings von Piloten ist. In der Luftfahrtindustrie wird ständig daran gearbeitet, die Sicherheit zu verbessern, indem man aus vergangenen Vorfällen lernt.

Eine effektive Fehlerkultur ist es, was wir auch in der Sächsischen Staatsverwaltung brauchen. Fehler passieren, das ist menschlich. Werden sie jedoch nicht entdeckt oder mangelt es an Kritikfähigkeit, können sie nicht korrigiert werden und wiederholen sich. Ein offener Umgang mit problematischen Themen ermöglicht es uns, aus ihnen zu lernen und bessere Arbeitsprozesse und Strategien zu entwickeln.



Foto: Oliver Killig.

Im Flugverkehr gilt der Grundsatz, dass man beim Thema Sicherheit nie ausgelernt hat. Dies führt zu Verbesserungen in den Sicherheitsstandards und -prozessen. Durch diese ständige Lernbereitschaft und den Einsatz neuer Erkenntnisse werden Risiken minimiert und die Sicherheit für Fluggäste und Crews erhöht.

Dieser Jahresbericht des Sächsischen Rechnungshofs zeigt anhand von Beispielen, welche Fehler behoben werden müssen, um staatliche Finanzmittel effizienter einzusetzen. Auf Grundlage unserer Prüfungen empfehlen wir allen Verantwortlichen:

## **1 Implementieren Sie eine strategische Steuerung.**

Ein Beispiel: Die Entwicklung von IT und E-Government wird in der Sächsischen Staatsverwaltung seit 2019 nicht strategisch gesteuert. In der Folge werden jährlich Haushaltsmittel von mehr als 70 Mio. € für den Einsatz der IT ohne ausreichende Steuerung von den Ressorts ausgegeben (Beitrag Nr. 5).

Wir raten der Staatsverwaltung seit Jahren, stärker strategisch zu agieren. Nur durch eine aktive Steuerung können Gelder effizient eingesetzt werden und so den größten gesellschaftlichen Nutzen erzielen.

## **2 Stärken Sie den haushalterischen und verwaltungstechnischen Sachverstand.**

Besonders am Beispiel des gescheiterten Rückführungsversuchs des Bruststerns des Weißen Adler-Ordens (Beitrag Nr. 11), aber auch bei der Beauftragung von Sachverständigen durch das Innenministerium (Beitrag Nr. 6) wird deutlich, dass an einigen Stellen in der Staatsverwaltung Zweifel am haushalterischen Sachverstand bestehen. Steuergelder sollen verantwortungsbewusst eingesetzt werden. Auch wenn Projekte wünschenswert erscheinen, sollten sie dennoch ausreichend belegt und nachvollziehbar sein. Nur so kann der nachhaltige Einsatz von Finanzmitteln gewährleistet werden.

## **3 Definieren Sie klare Ziele.**

Beim Neubau des Paulinums der Universität Leipzig fehlten beim Architektenwettbewerb Zielvorgaben und eine definierte Kostenobergrenze. Am Ende hat das Paulinum statt der geplanten 52 Mio. € über 117 Mio. € gekostet (Beitrag Nr. 15). In Chemnitz wurden beim Neubau der Oberschule am Richard-Hartmann-Platz die benötigten Räume nicht hinreichend definiert und dadurch ein teures Gebäude mit viel Freifläche gebaut (Beitrag Nr. 19). Auch für Sportschulen gibt es keine konkreten Förderziele und messbaren Indikatoren, die eine Erfolgskontrolle ermöglichen (Beitrag Nr. 7).

All dies führt zu einem unspezifischen und damit nicht wirkungsvollen Finanzmitteleinsatz, im schlimmsten Fall zu hohen Kostensteigerungen, wie am Beispiel des Paulinums deutlich wird. Konkrete Vorgaben helfen dabei, klare Ziele und Ergebnisse zu definieren, die mit öffentlichen Geldern erreicht werden sollen. Sie legen fest, wie die Ressourcen am besten eingesetzt werden können, um diese Ziele zu erreichen. Wir empfehlen dringend, hier nachzubessern.

#### 4 Verschaffen Sie sich einen Überblick.

Zum Beispiel bei den Gefahren aus dem Altbergbau: Hier haben wir festgestellt, dass es weder eine Gesamtrisikobewertung noch ein Gesamtkonzept notwendiger Sanierungen der Schadstellen im Altbergbau gibt (Beitrag Nr. 9). Oder bei den Kultureinrichtungen: In Sachsen existiert eine komplexe Förderarchitektur mit vielfältigen Fördermaßnahmen und Mittelgebern (Beitrag Nr. 12).

Ein Überblick über die eingesetzten öffentlichen Gelder ist jedoch essenziell für eine strategische Planung und Priorisierung. Nur durch die Kenntnis der Ausgangslage können Entscheidungen auf einer soliden Grundlage getroffen werden.

Mit den Beiträgen geht es uns darum aufzuzeigen, wo es Möglichkeiten zur Verbesserung gibt. Denn nur wenn Probleme transparent gemacht werden, können ähnliche Fehler in Zukunft vermieden werden. Dies erhöht die Effizienz in der Staatsverwaltung und trägt auch dazu bei, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung zu stärken. Die Bürger sehen: Fehler werden nicht unter den Teppich gekehrt, sondern aktiv angegangen und gelöst.

Eine positive Fehlerkultur kann uns helfen, für die Zukunft gewappnet zu sein. Daher haben alle Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Rechnungshöfe im April dieses Jahres gemeinsam die „Münchner Erklärung“ verabschiedet. Wir empfehlen darin, aus der Corona-Krise zu lernen. Wenn die dort sichtbar gewordenen Schwachstellen jetzt beseitigt werden, sind die Länder gut für künftige Krisen gewappnet. Folgende Themen sollten aus Sicht aller Rechnungshöfe in den Ministerien angegangen werden:

- **Erfolgskontrollen einplanen:** Um sicherzustellen, dass Krisenmaßnahmen wirksam sind und nicht missbraucht werden, sollten regelmäßige Überprüfungen durchgeführt werden. Nur so kann Missbrauchsfällen und Mitnahmeeffekten vorgebeugt werden.
- **Instrumentenkästen entwickeln:** In Zeiten der Krise müssen wir schnell und effektiv handeln. Dafür sollten jetzt Prozesse vorbereitet werden, die dann bei der Bewältigung von Krisen zum Einsatz kommen.
- **Doppelförderungen vermeiden:** Jede Krise erfordert schnelles Handeln und schnelle Hilfe. Die von Bund und Ländern aufgelegten Unterstützungsprogramme sollten jedoch klar geregelt und abgegrenzt sein.
- **IT-Sicherheit erhöhen:** Unsere kritischen Infrastrukturen und IT-Systeme sind in Zeiten der Krise besonders verwundbar. Um sicherzustellen, dass wir im Falle einer Krise handlungsfähig bleiben, müssen die IT-Systeme regelmäßig auf Schwachstellen überprüft und diese behoben werden.

Jede Problembehebung hat den Luftverkehr sicherer gemacht. Um die Sicherheit in Bezug auf die öffentlichen Finanzen im Freistaat Sachsen zu gewährleisten, braucht es Engagement auf allen Ebenen. Dieser Jahresbericht kann wertvolle Impulse liefern, welche Themen in der Verwaltung angegangen werden müssen, damit die staatliche Haushaltswirtschaft auch weiterhin auf tragfähigem Boden bleibt.

Fehler transparent zu machen und eine klare Haltung zu beziehen, verlangt Mut. Ich danke den Mitgliedern des Großen Kollegiums, dass sie diesen Weg gemeinsam mit mir beschreiten.

Unserer Crew – den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sächsischen Rechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter – danke ich für ihren täglichen, unermüdlichen Spürsinn beim Auffinden von Problemen und das Erarbeiten von konstruktiven Lösungsvorschlägen. Dank ihnen ist dieser Jahresbericht das, was er ist: ein Kompendium für eine positive Fehlerkultur.

Leipzig, im Juni 2023

Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs



Jens Michel

# Inhaltsübersicht

	Nr.	Seite
Kennzahlenübersicht Staatshaushalt		Innen- seite A
Vorwort des Präsidenten	-	01
Inhaltsübersicht	-	03
Abkürzungsverzeichnis	-	05
Kurzfassungen der Beiträge	-	07
Einleitung	-	23
<b>Teil A Land</b>		
<b>I. Staatsfinanzen</b>		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2021	1	25
Haushaltssituation des Freistaates	2	53
Staatsschulden	3	79
Sondervermögen Grundstock	4	93
<b>II. Staatsverwaltung – Geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse</b>		
IT ohne Plan und Steuerung – Kein strategisches und operatives IT-Controlling in der sächsischen Staatsverwaltung	5	97
<b>III. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei</b>		
<b>Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern</b>		
Ausgaben für Sachverständige – Vergaben ohne Sachverstand	6	103
Sportförderung – Gut gemeint, nicht gut gemacht	7	109
<b>Einzelplan 07: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr</b>		
Radwegebau	8	115
Herausforderungen bei der Gefahrenabwehr im Altbergbau	9	121
Liquiditätshilfen an KMU zur Rettung und Umstrukturierung sowie nach erfolgreicher Überwindung einer Krisensituation	10	127

**Einzelplan 12:  
Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Tourismus**

Bruststern des Weißen Adler-Ordens – Der Versuch der Rückführung von Diebesgut durch die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden	11	133
Kulturförderung durch das SMWK	12	139
Evangelische Hochschule Dresden	13	145
Finanzierung des neuen Modellstudiengangs Humanmedizin am Standort Chemnitz (MEDiC)	14	149

**Einzelplan 14:  
Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung**

Universitätsneubau Campus Augustusplatz in Leipzig (4. Bauabschnitt)	15	155
--	----	-----

**Einzelplan 15:  
Allgemeine Finanzverwaltung**

Einkommensteuerliche Behandlung von Unterhaltsleistungen gemäß § 33a Abs. 1 EStG	16	161
--	----	-----

**Teil B Kommunen**

Anstellungsverträge von Geschäftsführern und Vorständen kommunaler Unternehmen – Fehlende Kontrolle kann unangemessene Vergütung fördern	17	165
Abfallwirtschaft in ausgewählten Landkreisen	18	171
Neubau der Oberschule am Richard-Hartmann-Platz in Chemnitz	19	179

# Abkürzungsverzeichnis

AO	Abgabenordnung	SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Gemeindeordnung)
apl.	außerplanmäßig	SächsVergabeG	Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge im Freistaat Sachsen (Sächsisches Vergabegesetz)
AR	Ausgaberech	SäHO	Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen (Sächsische Haushaltsordnung)
BauGB	Baugesetzbuch	SDB	Sächsische(r) Datenschutzbeauftragte(r)
BGBI.	Bundesgesetzblatt	SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
BHO	Bundeshaushaltsordnung	SID	Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste
BIP	Bruttoinlandsprodukt	SK	Sächsische Staatskanzlei
BMF	Bundesministerium der Finanzen	SLT	Sächsischer Landtag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	SMEKUL	Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft
DHH	Doppelhaushalt	SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
Epl.	Einzelplan	SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz (bis 10. Februar 2020)
ESF	Europäischer Sozialfonds	SMJusDEG	Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung (ab 11. Februar 2020)
ESTG	Einkommensteuergesetz	SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus
EU	Europäische Union	SMR	Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung
EW	Einwohner	SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz (bis 10. Februar 2020)
FA/FÄ	Finanzamt/ -ämter	SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (ab 11. Februar 2020)
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz)	SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
FLO	Flächenländer Ost	SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (bis 10. Februar 2020)
FLW	Flächenländer West	SRH	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Tourismus (ab 11. Februar 2020)
FörderbankG	Gesetz über die Errichtung der Sächsischen Aufbau- und Förderbank	StLa	Sächsischer Rechnungshof
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland	StHpl.	Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen
HBG	Gesetz begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt (Haushaltsbegleitgesetz)	Tit.	Staatshaushaltsplan
HFA	Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtags	üpl.	Titel
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)	VE	überplanmäßig
HGr.	Hauptgruppe	VOB/A	Verpflichtungsermächtigung
Hj.	Haushaltsjahr	VwV	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen	VwV vorl. HWiF	Verwaltungsvorschrift
HR	Haushaltsrechnung	VwV-SäHO	Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung
Kap.	Kapitel	ZDL	Verwaltungsvorschriften des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur Sächsischen Haushaltsordnung
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz)	ZFM	Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister
LASuV	Landesamt für Straßenbau und Verkehr		Zentrales Flächenmanagement
LfULG	Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie		
LSF	Landesamt für Steuern und Finanzen		
LT-Drs.	Landtagsdrucksache		
OGr.	Obergruppe		
OVG	Oberverwaltungsgericht		
RHG	Gesetz über den Rechnungshof des Freistaates Sachsen (Rechnungshofgesetz)		
SAB	Sächsische Aufbau- und Förderbank -		
SächsCorBG	Sächsisches Coronabewältigungsfondsgesetz		
SächsFAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz)		





# Kurzfassungen der Beiträge

## Teil A Land

### I. Staatsfinanzen

1

#### Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2021

Die Ausgabeermächtigungen für Investitionen schöpft die Staatsregierung seit Jahren nicht aus. Im Hj. 2021 sind von den verfügbaren Mitteln 1,8 Mrd. € übrig geblieben. Die Haushaltsreste umfassten 36,4 % der investiven Planansätze.

Verpflichtungsermächtigungen sind im Haushalt seit Jahren im Übermaß veranschlagt und bewilligt. Im Hj. 2021 haben die obersten Landesbehörden lediglich 54 % genutzt. Im Doppelhaushalt 2023/2024 liegen die Verpflichtungsermächtigungen über 4 Mrd. € und somit aller Voraussicht nach weiterhin weit über den voraussichtlichen Bedarfen.

Mit der anhaltenden Bewilligung von globalen Ansätzen im Haushalt bricht das Parlament mit dem in der Haushaltsordnung verankerten Grundsatz der Spezialität. Globale Minderausgaben überlassen der Staatsregierung die Entscheidung über die Kürzung von Haushaltsmitteln. Bei investiven Ausgaben ist dies nicht angebracht.

Die Verabschiedung des Doppelhaushaltes 2021/2022 verzögerte sich aufgrund der Corona-Pandemie. Bis zum In-Kraft-Treten des HG 2021/2022 Anfang Juni 2021 erfolgte die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel durch die Staatsregierung im Rahmen einer vorläufigen Haushaltsführung gemäß den Vorgaben von Art. 98 Verfassung des Freistaates Sachsen.

Der Landtag hat den Haushaltsplan 2021/2022 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2021 auf 21.339 Mio. € festgestellt. Zuzüglich von aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsresten betrug der Bewilligungsrahmen für Ausgaben im Hj. 2021 insgesamt 23.700 Mio. €.

Mit Ist-Einnahmen bei Steuern und steuerähnlichen Abgaben i. H. v. 14.447 Mio. € erzielte der Freistaat Sachsen im Hj. 2021 gegenüber dem Planansatz 2021 Mehreinnahmen i. H. v. 987 Mio. €. Mithin war die ursprünglich vorgesehene Deckung über eine Entnahme aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ von knapp 1,3 Mrd. € für den Haushaltsausgleich nicht mehr erforderlich. Die Ist-Einnahmen erreichten insgesamt den Betrag von 21.251 Mio. €.

Die Ist-Ausgaben summierten sich auf rd. 21.169 Mio. €. Die Personalausgaben erreichten mit 5.054 Mio. € und einem Anteil von 23,9 % an den Gesamtausgaben erneut einen Höchststand. Die investiven Ausgaben betragen 2.873 Mio. € und wiesen ein Minus von rd. 340 Mio. € im Vergleich zur Planung auf.

Die Verschuldung des Freistaates Sachsen am Kreditmarkt erreichte Ende 2021 den Wert von 5.960 Mio. €.

Anstatt selbst über Mittelkürzungen zu befinden, räumte der Landtag der Staatsregierung vermittels globaler Minderausgaben im Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2024 eine Entscheidungsbefugnis über Einsparungen von 322 Mio. € je Haushaltsjahr ein. Die globale Minderausgabe lag im Hj. 2021 bei rd. 1,7 % des Haushaltsvolumens und damit über dem sog. „Bodensatz“ der erfahrungsgemäß im Haushalt nicht abfließenden Mittel.

Der „Sockel“ an Ausgaberesten bei Investitionen liegt seit Jahren bei einem Wert von über 30 %. Auch unter günstigen Umständen bildet sich offenbar ein zügigerer Mittelabfluss nicht aus. Im Hj. 2018 wuchs der Anteil der verbliebenen investiven Ausgabereste auf eine Rekordhöhe von 44,1 % an.

Die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen im Zeitraum 2012 bis 2021 bewegt sich nicht nur unterhalb des bewilligten Gesamtrahmens, sondern durchgehend sogar deutlich unterhalb des jeweils im Haushaltsplan veranschlagten Solls.

## 2 Haushaltssituation des Freistaates

Im Staatshaushalt stehen für die Jahre 2023 und 2024 umfangreiche planmäßige und übertragene Haushaltsmittel für Investitionen im Freistaat Sachsen zur Verfügung. Der SRH begrüßt die Anstrengungen zur Gewährleistung eines hohen Investitionsniveaus. Es ist dafür zu sorgen, dass die zusätzlich eingestellten Mittel zügig in Investitionsvorhaben fließen und nicht die Ausgabereite noch erhöhen.

Der SRH empfiehlt, das Coronabewältigungsfondsgesetz aufzuheben, den Wirtschaftsplan zu schließen und die Tilgung der Notlagenkredite im Staatshaushaltsplan zu veranschlagen. Denn die Voraussetzungen für das Fortbestehen einer außergewöhnlichen Notsituation im Freistaat gem. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen sind nicht mehr gegeben.

Um Haushaltsmittel zu schonen, erinnert der SRH an die Empfehlung der von der Staatsregierung eingerichteten Fördermittelkommission, den Instrumentenkasten der Förderung im Freistaat auf Förderdarlehen zu erweitern.

Nach den Erfahrungen der letzten Jahre häufen sich Extremwetterereignisse. Sie verursachen erhebliche Schäden und lösen stets unerwartet hohe Finanzlasten aus, die das Gemeinwesen bisher aufgefangen hat. Regelmäßig wiederkehrende staatliche Hilfen für Betroffene könnten sich künftig dank angemessener Eigenvorsorge vermittels einer Pflichtversicherung erübrigen.

Der Staatshaushaltsplan für die Jahre 2023 und 2024 bewegt sich an der Grenze einer tragfähigen und verlässlichen Haushaltspolitik. Die Ausweitung des Budgets durch den ungebremsten Ausgabenanstieg wird nur teilweise von steigenden Steuereinnahmen gedeckt. Der Haushaltsausgleich kann nur herbeigeführt werden, indem das strukturelle Defizit im Umfang von 2,7 Mrd. € durch Entnahmen aus der Haushaltsausgleichsrücklage gedeckt wird.

Trotz des Aufwuchses auf der Ausgabenseite sind die finanziellen Folgen der im Beitrag beschriebenen sich überlagernden Risiken nur teilweise abgebildet. Das gilt insbesondere für den weiter wachsenden Personalkörper und die – auch durch die aktuellen Tarifauseinandersetzungen – zu erwartenden Mehrbelastungen.

Das stark gestiegene Zinsniveau an den Kreditmärkten führt zu einer erheblichen Mittelbindung kommender Haushalte und damit zur Einengung künftiger Handlungsspielräume des Staates.

Um das finanzielle Leistungsvermögen des Freistaates nicht zu überfordern und zukunfts feste Investitionen ermöglichen zu können, sind Konsolidierungsmaßnahmen angezeigt. Der Einstieg in eine schonungslose Bewertung der finanziellen Wünsche der Politik anhand der Kriterien Notwendigkeit und Dringlichkeit erscheint daher unumgänglich.

Flankierend müssen die Vorsorgeinstrumente zur Sicherung einer tragfähigen Haushaltswirtschaft wieder mit Leben gefüllt werden. Der SRH ruft dazu auf, sich ergebende einnahmeseitige Möglichkeiten für eine Wiederaufstockung der fast vollständig geleerten Haushaltsausgleichsrücklage zu nutzen. Die Rücklagen sind nicht mit Ermächtigungen zur Kreditaufnahme, sondern mit tatsächlichem Mittelbestand zu hinterlegen.

Für die in den Hj. 2021 und 2022 aufgenommenen Corona-Schulden fehlt der nach den Verfassungsregelungen notwendige Beschluss des SLT über das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation und damit die entscheidende Voraussetzung für die Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot. Der Landtagsbeschluss vom 9. April 2020 bezog sich nur auf das Hj. 2020. Eine Erstreckung auf mehrere Jahre ist nicht möglich.

Die Ermächtigung zur Aufnahme von Notlagenkrediten ist verfassungsrechtlich nur wirksam, solange die Naturkatastrophe oder die außergewöhnliche Notsituation gegenwärtig ist. Dies schließt die Bildung sog. „aufgeschobener Kreditaufnahmen“, die eine zeitliche Fortgeltung der Kreditermächtigung bezwecken, aus. Der SRH empfiehlt dem SLT eine Klarstellung in der Haushaltsordnung, dass die Bildung der „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ bei Notlagenkrediten ausgeschlossen ist.

Nach vielen Jahren der Niedrigzinspolitik ist eine Zinswende eingetreten. Der Freistaat Sachsen hat sich auf einen Anstieg der Zinsausgaben einzustellen. Nach einer Modellberechnung könnten sich die Zahlungen von Kreditmarktzinsen im Jahr 2030 auf fast 600 Mio. € belaufen.

Seit knapp 10 Jahren verpflichtet die Sächsische Verfassung den Haushaltsgesetzgeber auf eine weitere Staatsverschuldung zu verzichten, das Ausgabeverhalten an den Steuereinnahmen auszurichten und damit die nächsten Generationen vom Schuldendienst zu entlasten.

Das Haushaltsjahr 2020 markierte – mit dem Beginn der Corona-Pandemie – eine Wende in der Entwicklung der Finanzschulden des Freistaates Sachsen. Sie stiegen bis Ende 2022 kontinuierlich auf 6 Mrd. € an. Dies bedeutet einen mehr als verdoppelten Schuldenstand gegenüber dem Haushaltsjahr 2019.

Auf den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ entfallen mehr als 41 % (2,5 Mrd. €) der Schulden. Dank der wirtschaftlichen Erholung mit überdurchschnittlich guten Steuereinnahmen waren in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 keine Entnahmen aus dem Sondervermögen für die Kompensation von Steuerausfällen im Kernhaushalt notwendig.

Die eingetretene Zinswende verbietet ein Nachdenken über eine Lockerung des Neuverschuldungsverbotes in der Sächsischen Verfassung. Erweiterte verfassungsrechtliche Möglichkeiten zur staatlichen Schuldenaufnahme würden expansives Ausgabeverhalten des Staates begünstigen und zu einer zusätzlichen Erhöhung der staatlich gesteuerten Nachfrage nach Sachgütern und Dienstleistungen führen. Stattdessen wird sich der Freistaat den Auswirkungen steigender Zinsen mittel- und langfristig nur durch den nachhaltigen Abbau der Verschuldung entziehen können.

Der Barbestand des Grundstocks hat sich auch 2021 verringert. Nach der Grundstockplanung soll er bis 2023 nochmals um mehr als die Hälfte auf dann noch rd. 61 Mio. € sinken. Das minimiert die durch den Grundstock eröffneten Handlungsspielräume.

Mittel des Grundstocks dürfen in Sachwerte oder Unternehmensbeteiligungen von grundsätzlich gleichem Wert (sog. Aktivtausch) investiert werden. Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken oder Beteiligungen fließen ihm zu. Bereits mehrfach mahnte der SRH eine bessere Steuerung zum Erhalt des Grundstockbestandes an. Im Jahr 2021 sank der Barbestand mit rd. 134,8 Mio. € auf den niedrigsten Stand seit mehr als 10 Jahren. Auffallend ist dabei erneut, dass die Ausgaben die Einnahmen deutlich übersteigen.

Bis 2023 setzt sich dieser Trend laut Planung des SMF fort, mit Verringerung auf einen Barbestand von dann noch rd. 61 Mio. €. Im Vergleich zum Jahr 2021 wäre dies nochmals eine Verringerung um mehr als die Hälfte.

Durch die aktuelle Entwicklung sind nicht nur die Handlungsspielräume für den Grundstock weiter eingeschränkt, sondern es besteht auch ein Liquiditätsrisiko. Finanzierungsalternativen scheinen unausweichlich.

Gegebenenfalls sind deshalb Mittel für Grundstückskäufe wie alle anderen Bedarfe im Staatshaushaltsplan zu veranschlagen. Dies würde auch zu einer höheren Transparenz der Mittelverwendung beitragen.

## II. Staatsverwaltung – Geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse

5

### IT ohne Plan und Steuerung – Kein strategisches und operatives IT-Controlling in der sächsischen Staatsverwaltung

Die Entwicklung von IT und E-Government in der sächsischen Staatsverwaltung wird seit 2019 nicht mehr strategisch gesteuert. Die vorhandenen Instrumente zur Planung und Steuerung werden nicht genutzt.

Eine aktuelle Strategie für IT und E-Government gibt es nicht.

Der sächsische Staatshaushalt sieht jährlich Ausgaben von rd. 70 Mio. € für den Erwerb von IT-Infrastrukturen und -Verfahren vor. Dabei dienen sowohl die Strategie für IT und E-Government als auch die Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur Planung und Steuerung von Informationstechnik und E-Government im Freistaat Sachsen (VwV ITEG) als Grundlage für die Planung und Steuerung dieser Ausgaben.

Die VwV ITEG, die grundlegende Regeln und Instrumente der strategischen Steuerung festlegt, ist in vielen Punkten überarbeitungsbedürftig. Die in der VwV ITEG enthaltenen und bislang einzigen Instrumente für die Aufgabenerfüllung hinsichtlich Transparenz, Kontrolle und Koordinierung (z. B. ITEG-Pläne, Verfahrenspläne, Infrastrukturpläne, usw.) wurden von der SK, als verantwortliche Stelle für die zentrale strategische Steuerung von IT- und E-Government, nicht genutzt. Der SRH sieht hierdurch die zunehmende Gefahr des Auseinanderdriftens der Ressorts.

Die Strategie für IT und E-Government aus dem Jahr 2014 gibt weder für die IT noch für das E-Government derzeit eine Orientierung. Es wurde versäumt, zahlreiche der seinerzeit definierten Ziele zu aktualisieren oder anzupassen. Neben der fehlenden Fortschreibung dargestellter Themen fehlen zudem aktuelle Themen.

Die SK erklärte im Rahmen der Prüfung, derzeit an der Novellierung der VwV ITEG zu arbeiten, einen sog. ITEG-Einzelplan etablieren zu wollen und zukünftig über den Lenkungsausschuss IT und E-Government sowie einer sog. Koordinierungsstelle zu steuern. Diese Vorhaben sind zumindest kurzfristig nicht mehr umsetzbar und zudem deutlich komplexer als die bislang schon nicht vollzogenen Konzepte. Vor dem Hintergrund, dass jedes Jahr mehr als 70 Mio. € für IT- und E-Government ohne zentrale Steuerung durch die SK von den Ressorts ausgegeben werden, erachtet der SRH eine Übergangslösung zur Steuerung von IT- und E-Government als unbedingt erforderlich.

### III. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

6

#### Ausgaben für Sachverständige – Vergaben ohne Sachverstand

Die überwiegende Anzahl der geprüften Verfahren verstieß gegen Haushalts- oder Vergaberecht. Es fehlten Nachweise in zahlungsbegründenden Unterlagen, Verwaltungsakten wiesen Lücken auf und es waren Häufungen von Einzel- bzw. Folgeaufträgen an bestimmte Unternehmen, in denen die Einhaltung des Vergaberechts nicht nachvollzogen werden konnte, festzustellen.

Das SMI muss darauf hinwirken, dass die fehlenden Nachweise in den zahlungsbegründeten Unterlagen und Verwaltungsakten vervollständigt werden. Die Hintergründe müssen aufgearbeitet werden.

Der SRH hat schwerpunktmäßig Ausgaben für Sachverständige und Mitglieder von Fachbeiräten im Geschäftsbereich des SMI in den Jahren 2018 bis 2021 geprüft. Im Fokus standen die Ordnungsmäßigkeit der Auszahlungsverfahren und die Wirtschaftlichkeit der Ausgaben anhand der zahlungsbegründenden Unterlagen in 57 Fällen.

In der Mehrheit der geprüften Fälle lagen keine ordnungsgemäßen Buchungen vor. Insbesondere ließ sich auf den Zahlungsanordnungen nicht erkennen, wer die sachliche und rechnerische Richtigkeit festgestellt hatte. Auszahlungen für Leistungen externer Unternehmen wurden ohne vollständige zahlungsbegründende Unterlagen vorgenommen. Oft fehlte in den zahlungsbegründenden Unterlagen die Dokumentation zum Nachweis für die ordnungsgemäße Durchführung der Vergabeverfahren. In einigen Fällen gab es eine Häufung von Einzel- bzw. Folgeaufträgen an bestimmte externe Unternehmen, in denen die Einhaltung des Vergaberechts nicht nachvollzogen werden konnte. Somit konnte nicht beurteilt werden, ob die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet wurden.

7

#### Sportförderung – Gut gemeint, nicht gut gemacht

Der stets im Dezember wiederkehrende Erlass der Zuwendungsbescheide erfolgte ohne ausreichende haushaltsrechtliche Ermächtigung. Haushaltsmittel standen zum Zeitpunkt der Bewilligungen für das Folgejahr nicht zur Verfügung.

Konkrete Förderziele und messbare Indikatoren bzw. Kennzahlen, die eine Erfolgskontrolle ermöglicht hätten, hat das SMI entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben für Förderprogramme bisher für die Sport- und Sportleiterschulen nicht spezifisch festgelegt.

Im Epl. 03 standen dem SMI jährlich Ausgabemittel i. H. v. 1 Mio. € für die Förderung von 2 Sport- und Sportleiterschulen im Freistaat Sachsen zur Verfügung. Der SRH hat 9 investive Maßnahmen, für die das SMI im Zeitraum von 2017 bis 2021 Fördermittel an eine dieser Sport- und Sportleiterschulen im Umfang von rd. 2,5 Mio. € auf der Grundlage der Sportförderrichtlinie ausgereicht hat, geprüft.

Bei der Sport- und Sportleiterschule, die als eingetragener Verein organisiert ist, handelt es sich nicht um eine Sportschule im klassischen Sinn. Das Leistungsspektrum ist deutlich breiter angelegt und umfasst im Wesentlichen Trainingsmöglichkeiten und Beherbergung für verschiedene Zielgruppen. Aus- und Fortbildungen, die für eine Sportschule typisch wären, spielten nur eine untergeordnete Rolle.

Dem SMI fehlt es an Kriterien, um feststellen und bewerten zu können, ob und in welchem Umfang die angestrebten Ziele mit den geförderten Maßnahmen erreicht und die Fördermittel wirtschaftlich eingesetzt wurden. Bevor weitere Fördermaßnahmen bewilligt werden, sollten für die Förderung der Sport- und Sportleiterschulen aus Mitteln der Sportförderung geeignete Förderziele aufgestellt werden. Eine regelmäßige Erfolgskontrolle ist zu etablieren. Eine Abgrenzung von touristischen Förderzielen und den hierfür vorhandenen, in der Zuständigkeit anderer Ressorts liegenden Förderprogrammen ist dabei vorzunehmen.

Die unter der Überschrift „Sport- und Sportleiterschulen“ vom SMI geförderten Maßnahmen haben die Fördersystematik durchbrochen. Aufgrund des Angebotsspektrums sieht der SRH für die Bewilligung von investiven Maßnahmen die zentrale Förderzuständigkeit der SAB nach § 2 Abs. 1 Nr. 17 FörderbankG gegeben.

Obwohl es in mehreren Fällen Anhaltspunkte für Ausgabeüberschreitungen bei einzelnen Kostengruppen gab, hat das SMI keinen Verwendungsnachweis vertieft geprüft.

Den stets im Dezember des Jahres ergangenen Bewilligungen des SMI lagen keine ausreichenden haushaltsrechtlichen Ermächtigungen zugrunde. Das SMI muss künftig gewährleisten, dass zum Zeitpunkt der Bewilligung von Fördermitteln entsprechende Haushaltsmittel für den gesamten Bewilligungszeitraum zur Verfügung stehen.

## 8 Radwegebau

Bei der Umsetzung der Radverkehrskonzeption in Sachsen klaffen Zielvorgabe und erreichter Umsetzungsstand weit auseinander. Von der Umsetzung seines selbst gesteckten Zieles, alle Radwegabschnitte der höchsten Priorität bis 2025 realisieren zu wollen, ist der Freistaat Sachsen weit entfernt.

Die Zielvorgaben der Radverkehrskonzeption sind nicht im Einklang mit den tatsächlichen Kapazitäten und den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln. Die Bauprogramme sind realistisch aufzustellen. Die zu deren Umsetzung erforderlichen Mittel müssen bedarfsgerecht bereitgestellt werden, wenn die Radwege fristgerecht fertig werden sollen.

Seit 2014 setzt sich der Freistaat das Ziel, den Anteil des Radverkehrs am Gesamtverkehrsaufkommen nennenswert zu erhöhen. Messbare Ziele hat der Freistaat in der Radverkehrskonzeption 2014 formuliert und in der Radverkehrskonzeption 2019 fortgeschrieben.

In der Radverkehrskonzeption 2014 hat das SMWA Abschnitte im Streckennetz der Bundes- und Staatsstraßen ermittelt, an denen Radwege erforderlich sind und entsprechend Dringlichkeit priorisiert. Es ermittelte einen bis 2025 umzusetzenden Bedarf von rd. 538 km Radwegen der höchsten Priorität.

Der SRH hat im Rahmen einer Orientierungsprüfung den Umsetzungsstand der Radverkehrskonzeption untersucht und dabei erhebliche Abweichungen von Zielvorstellung und tatsächlichem Umsetzungsstand festgestellt. So sollen nach den Planungen der Straßenbauverwaltung bis zum Jahr 2025 lediglich 179 km von 538 km gebaut werden.

## 9 Herausforderungen bei der Gefahrenabwehr im Altbergbau

Der Freistaat Sachsen muss für die Gefahrenabwehr seiner über 6.000 Schadstellen im Altbergbau rd. 14 Mio. € pro Jahr aufwenden.

Das dem SMWA nachgeordnete Sächsische Oberbergamt (OBA) arbeitet mit teilweise veralteten Arbeitsmitteln und verfügt weder über eine Gesamtrisikobewertung noch über ein Gesamtkonzept zur Gefahrenabwehr im Altbergbau.

Der SRH hat die Maßnahmen des OBA zur Gefahrenabwehr im Altbergbau im Freistaat geprüft. Gefahren aus dem aktiven Bergbau werden grundsätzlich bundeseinheitlich über das Bundesberggesetz geregelt. Für das Gros der Altbergbaufälle im Freistaat Sachsen besteht aufgrund der Wiedervereinigung die Besonderheit, dass die Kostentragungslast mangels Rechtsnachfolge beim Freistaat Sachsen liegt. Bei altbergbaulichen Schadensereignissen im Freistaat Sachsen ist das OBA Sonderpolizeibehörde und gem. § 1 Sächsischer Hohlraumverordnung zuständig für die Abwehr von Gefahren aus unterirdischen Hohlräumen sowie Halden und Restlöchern, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird.

Aufgrund der über 850-jährigen Bergbaugeschichte hat der Freistaat mit rund 6.000 Schadstellen bundesweit die meisten Schadensfälle zu verzeichnen. Die Gefahrenabwehr erfolgt u. a. durch Sanierungs-, Verwahrungs- und Absperrmaßnahmen. Die Maßnahmen zur Gefahrenabwehr unterteilen sich in repressive und präventive Maßnahmen. Der SRH hat schwerpunktmäßig die repressiven Maßnahmen „Gefahrenabwehr im Altbergbau“ geprüft. Für die Jahre 2022 bis 2024 stellt der Freistaat Sachsen pro Jahr jeweils 14,3 Mio. € aus Landesmitteln zur Verfügung.

Das OBA als fachlich zuständige Behörde arbeitet mit teilweise veralteten Bergschadenkundlichen Analysen. Dies birgt die Gefahr, dass auf dieser Basis möglicherweise unzutreffende Einschätzungen mit ggf. nicht abschätzbaren Folgen in Hinblick auf die Sicherheit der Bevölkerung getroffen werden und Haftungsrisiken für den Freistaat erwachsen könnten. Das OBA verfügt weder über eine Gesamtrisikobewertung noch über ein Gesamtkonzept notwendiger Sanierungen der Schadstellen im Altbergbau.

Im Zusammenhang mit der Errichtung eines Einfamilienhauses wurde der auf dem Grundstück befindliche Tagesschacht saniert. Durch die Sanierung seitens des OBA und die Umgliederung vom Außen- in den Innenbereich kam es letztlich zu einer Inwertsetzung eines zuvor wirtschaftlich geringwertigen Grundstücks. Letztendlich beliefen sich die Gesamtausgaben für die Maßnahme aus Ingenieur- und Bauleistungen für den Freistaat auf 516,6 T€. Damit hat der Freistaat einen Betrag für Sanierungsarbeiten auf einem Grundstück von Privatpersonen geleistet, der etwa dem Betrag entspricht, mit dem im Jahr 2021 ein Einfamilienhaus mit einer Wohnfläche von 150 qm auf 700 qm Wohnbaufläche hätte errichtet werden können. Die Bauherren wurden an den Kosten nicht beteiligt.

10

## Liquiditätshilfen an KMU zur Rettung und Umstrukturierung sowie nach erfolgreicher Überwindung einer Krisensituation

Die Förderung erfolgt nicht einheitlich mittels Darlehensvertrag, sondern mittels Zuwendungsbescheid bei KMU, an denen der Freistaat als Gesellschafter beteiligt ist.

Die Förderung orientiert sich nicht an den insolvenzrechtlichen Vorschriften zur Prüfung der für eine Rentabilität erforderlichen Fortführungsprognose analog § 19 Insolvenzordnung (InsO).

Die Vergütungsregelungen der SAB für die Durchführung der Förderprogramme sind intransparent und nicht fondsschonend.

Das SMWA fördert kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) bei der Überwindung von Liquiditätskrisen zur Vermeidung von Insolvenzen mittels zweier Fonds. Bewilligungsbehörde ist die SAB.

Der SRH hat die Ordnungsmäßigkeit des Zuwendungsverfahrens beider Förderrichtlinien sowie die dazugehörigen Fonds im Zeitraum von 2018 bis 2021 geprüft. Prüfungsgegenstand waren auch die zwischen der SAB und dem SMWA geschlossenen Sondervereinbarungen.

Das SMWA fördert die finanziell angeschlagenen KMU durch Zuschüsse für die Erstellung eines Insolvenzplanes oder Darlehens. Allein in den Fällen, in denen der Freistaat Sachsen selbst gesellschaftsrechtlich an dem zu fördernden KMU beteiligt ist, werden Zuwendungsbescheide ausgereicht. In den übrigen Fällen erfolgt die Förderung durch privatrechtliche Darlehen. Dies stellt eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem dar ohne sachlichen Rechtfertigungsgrund und ist damit nach Ansicht des SRH ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz in Art. 3 GG.

Primäre Förderziele sind bei KMU in finanziellen Schwierigkeiten die Erhaltung von Arbeitsplätzen sowie die Wiederherstellung der Rentabilität. Um zu entscheiden, ob ein finanziell angeschlagenes Unternehmen am Markt wieder gesunden kann, bedarf es nach der Auffassung des SRH in erster Linie einer insolvenzrechtlich orientierten Prüfung. Erst wenn ausgeschlossen werden kann, dass auch nach Förderung über das Vermögen des KMU ein Insolvenzverfahren eröffnet werden muss, ist nach Ansicht des SRH eine Förderung wirtschaftlich, sparsam und sinnvoll. Ist dem nicht so, liegt ein Verstoß gegen § 7 SäHO auf der Hand.

Ob ein Unternehmen überschuldet ist oder nicht, kann rechnerisch ermittelt werden. Insolvenzrechtler prüfen dabei insbesondere die sog. Fortführungsprognose i. S. d. § 19 InsO. Ist diese positiv, ist kein Eröffnungsgrund der Überschuldung gegeben; die Verbindlichkeiten eines Unternehmens können innerhalb eines 12-Monats-Zeitraums gedeckt werden, sodass eine finanzielle Gesundung überwiegend wahrscheinlich ist.

Die Förderrichtlinie enthält nach Ansicht des SRH darüber hinaus keine Rechtsgrundlage für Massedarlehen, die zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes bei weit fortgeschrittener Illiquidität ausgereicht werden. Diese ist nachzubessern.

Im Übrigen fiel auf, dass teilweise kein koordinierter und zielführender Einsatz der einzelnen Förderinstrumente erfolgte. So wurden beispielsweise mehrere Darlehen nacheinander gewährt, ohne dass eine Verbesserung der Finanzlage des Unternehmens seitens der SAB geprüft wurde.

Der SRH hat festgestellt, dass diese Vergütungsregelungen in den Sondervereinbarungen, die zwischen dem SMWA und der SAB geschlossen wurden, intransparent, nicht übersichtlich und nicht nachvollziehbar ausgestaltet sind.

Aufgrund der hohen Verwaltungsausgaben der SAB für beide Fonds und des geringen Fördergeschehens eines Fonds empfiehlt der SRH zudem die Zusammenlegung der Fonds für alle Fördergegenstände beider Förderprogramme. So können Aufwendungen für die Verwaltung eines Fonds sowie Transferkosten eingespart werden.

11

## Bruststern des Weißen Adler-Ordens - Der Versuch der Rückführung von Diebesgut durch die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden

Transaktionen im kriminellen Milieu überschreiten klar die Handlungskompetenz der SKD. Die Entscheidung, Diebesgut zurückkaufen zu wollen, war allein von Eigeninteressen der SKD geprägt. Risiken und Folgewirkungen derartiger Geschäfte für den Freistaat Sachsen blieben unbeachtet.

Das Handeln der SKD im Rahmen des Rückführungsversuches macht offensichtlich, dass es in den SKD an Verständnis fehlt, Teil der Staatsverwaltung zu sein. Den SKD fehlen grundlegende Kenntnisse des Verwaltungsorganisationsrechts.

Die vom SRH zuletzt festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Haushalts- und Wirtschaftsführung durch die SKD lassen nicht auf eine geordnete Geschäftsführung schließen.



Nach dem Einbruch am 25. November 2019 in das Historische Grüne Gewölbe und dem damit verbundenen Diebstahl kunst- und kulturgeschichtlich bedeutender Schmuckstücke, darunter auch der Bruststern des polnischen Weißen Adler-Ordens, warben die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden (SKD) Spenden von Privatpersonen ein, um diese Schmuckstücke aufzufinden und zurückzuführen. Im Dezember 2021 ging bei den sächsischen Ermittlungsbehörden ein Rückführungsangebot für den Bruststern des polnischen Weißen Adler-Ordens ein. Ein angeblicher Diamantenhändler aus Antwerpen hatte einen in der Kunstszene bekannten niederländischen Kunstdetektiv kontaktiert und angegeben, den entwendeten Bruststern für 40.000 € zum Kauf angeboten bekommen zu haben und diesen zum Zweck der Rückführung an die SKD kaufen zu wollen. Die SKD entschieden sich, auf dieses Angebot einzugehen und den Bruststern selbst zurückzuführen, weshalb Mitglieder der Geschäftsführung, angabegemäß ohne Rücksprache mit dem SMWK, im Rahmen einer Dienstreise im Dezember 2021 nach Antwerpen reisten. Die für die Rückführung benötigten 40.000 € eines Spenders wurden den SKD im Vorfeld der Reise bei einer Bank zur Abholung bereitgestellt. Damit die Barmittel für die Transaktion rechtzeitig zur Verfügung standen, wurden sie auf Initiative der SKD zunächst durch den Freundeskreis der SKD (MUSEIS SAXONICIS USUI – Freunde der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden e. V.) bereitgestellt.

Die SKD vertreten die Auffassung, lediglich als Bote des privaten Spenders gehandelt zu haben. Der SRH kann diese Einschätzung nicht teilen. Die SKD waren Hauptakteur, weil sie die ihnen von dem Spender übergebenen Mittel für sich einsetzten und im Fall des Gelingens die Begünstigten der Transaktion gewesen wären. Die SKD bestimmten letztendlich über das Ob der Reise und die Durchführung der Transaktion.

Überdies ist die Auffassung, nur als Bote des Spenders gehandelt zu haben, mit der Stellung der SKD als Teil der Staatsverwaltung nicht vereinbar. Die SKD haben keine Wahl, einmal wie Private aufzutreten, die privates Geld nach Antwerpen bringen, der Weg dorthin und der Aufenthalt dort dann aber eine dienstliche Angelegenheit sein soll, die vom Freistaat Sachsen als Dienstreise zu finanzieren ist. Ab dem Zeitpunkt der Geldannahme der SKD handelte es sich nach Auffassung des SRH um eine Einnahme der SKD und damit staatliches Geld. Im Übrigen sah der Kaufmännische Direktor der SKD in seiner Zeugenvernehmung noch im Januar 2022 bei der Polizei einen Vermögensschaden bei den SKD und die Mittel als Spende an. An dieser Darstellung hielt er später bei seiner Zeugenvernehmung im Strafprozess nicht mehr fest.

Die SKD sind als Staatsbetrieb rechtlich unselbstständig und Teil der Staatsverwaltung. Ihre Mittel unterliegen somit den finanzverfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Vorschriften des Freistaates Sachsen. Daraus folgt, dass die SKD als Teil der Staatsverwaltung nur Ausgaben tätigen dürfen, wie sie zur Erfüllung der ihnen obliegenden Landesaufgaben notwendig sind. Die von den SKD vorgenommene Klassifizierung als private Mittel dient im Ergebnis dem Ziel, die Regelungen ordnungsgemäßer Haushaltsführung zu umgehen.

Ohne Zweifel wäre eine Rückführung des Bruststerns in den Besitz der SKD von großer Bedeutung für den Freistaat Sachsen gewesen. Da jedoch die Umstände der Rückführung ganz offensichtlich auf die Berührung mit einem kriminellen Milieu hindeuteten, bestand die Gefahr, mit staatlichen Mitteln kriminelle Strukturen zu finanzieren. Zudem bestand ein Risiko, dass der Eindruck vermittelt wird, dass der Freistaat Sachsen aufgrund seiner Zahlungsbereitschaft ein geeignetes Ziel weiterer Kunstdiebstähle ist. Somit wurden die Mittel letztlich für Zwecke eingesetzt, die dem staatlichen Interesse entgegenstehen. Schon allein aus haushaltsrechtlichen Erwägungen heraus hätten die SKD die Ausgabe nicht tätigen dürfen.

Darüber hinaus haben die SKD ihre Handlungskompetenz überschritten. Die Entscheidung, mit einem kriminellen Milieu in Verbindung zu treten und kriminellen Strukturen finanzielle Mittel für die Rückerlangung des Bruststerns zukommen zu lassen, betrifft übergeordnete staatliche Interessen und überstieg die Grenzen der sachlichen Zuständigkeit der SKD für museale Belange. Die SKD hätten das SMWK als übergeordnete Behörde einbeziehen und diesem die Entscheidung über eine Rückführung überlassen müssen.

Die SKD sind Teil der Staatsverwaltung. Dieses Verständnis muss aus Sicht des SRH deutlich nachgeschärft werden, da für die SKD die Durchsetzung musealer Belange vor der Einhaltung der für sie geltenden Regeln staatlichen Handelns steht. Ähnliche Verstöße gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung – die bisherigen Prüfungsergebnisse des SRH zum Kunsterwerb (vgl. Jahresbericht 2022 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 34) zeigten bereits Defizite bei der Anwendung des Haushaltsrechtes und finanzverfassungsrechtlicher Grundsätze – lassen den SRH nicht von einer geordneten Geschäftsführung ausgehen.

## 12 Kulturförderung durch das SMWK

Das mit der Förderrichtlinie Kunst und Kultur gesteckte Förderziel, die kulturelle und regionale Vielfalt zu stärken, wurde die Kultureinrichtungen betreffend nicht erreicht. Der Ansatzpunkt hierfür soll schon im Haushaltsaufstellungsverfahren mit der Auswahl der zu veranschlagenden Kultureinrichtungen liegen.

Das SMWK soll angesichts vielfältiger Förderungen und Fördermittelgeber im Bereich der Kultur seine Förderarchitektur insgesamt neu ordnen.

Auf der Grundlage der Förderrichtlinie Kunst und Kultur (FördRL K/K) und der dazugehörigen Förderkonzeption fördert der Freistaat Sachsen Kultureinrichtungen, die für Kunst und Kultur in Sachsen besonders bedeutsam sind. Ziel der Förderung ist es, die Breite und Vielfalt der sächsischen Kulturlandschaft zu stärken, was u. a. durch die Stärkung der kulturellen und regionalen Vielfalt erreicht werden soll.

Obwohl die Zahl geförderter Kultureinrichtungen in den zurückliegenden Jahren stetig wuchs, konnte das Förderziel in Bezug auf die kulturelle und regionale Vielfalt nicht erreicht werden. Im Hj. 2020 lag der Schwerpunkt der Verteilung der Fördermittel auf der Sparte Filmförderung. Weitere in der FördRL K/K genannte Sparten, wie z. B. Bildende Kunst, wurden überhaupt nicht berücksichtigt. Auch die regionale Verteilung der Fördermittel ließ mit der Konzentration auf die urbanen Räume, hier insbesondere auf 2 Kreisfreie Städte, einen deutlichen Schwerpunkt erkennen.

Die durch das SMWK ausschließlich institutionell geförderten Kultureinrichtungen erhielten zahlreiche weitere öffentliche Mittel im Wege der institutionellen Förderung oder der Projektförderung, wie z. B. durch die Kulturstiftung des Freistaates Sachsen und die Kulturräume. Selbst der Freistaat Sachsen trat als weiterer Fördermittelgeber durch andere Ressorts auf. Auch hat der SRH eine Quersubventionierung festgestellt. Letztlich flossen Mittel aus der gleichen Quelle auf verschiedenen Wegen in die Kultureinrichtungen. Im Ergebnis schätzt der SRH das Fördergebaren im Kulturbereich als intransparent und ineffizient ein.

Um eine weitere Entfernung vom Förderziel aufzuhalten, ist es aus Sicht des SRH geboten, schon im Haushaltsaufstellungsverfahren das Förderziel in den Blick zu nehmen. Darüber hinaus sollten Überlegungen angestellt werden, welche kulturellen Angebote der Freistaat künftig finanziell unterstützen möchte. Hier sollte auch bedacht werden, einer Projektförderung den Vorzug zu geben, wenn das Interesse des Freistaates an einem ganz konkreten Vorhaben besteht. Der vorgefundenen Förderstruktur sollte das SMWK auf jeden Fall mit einer Neuordnung der Förderarchitektur begegnen.

## 13 Evangelische Hochschule Dresden

Das erhebliche staatliche Interesse an der Finanzierung der Stiftung „Evangelische Hochschule für Soziale Arbeit Dresden“ ist nicht nachgewiesen. Das SMWK muss dieses unter Berücksichtigung der Studienangebote der staatlichen Hochschulen prüfen.

Bei Vorhandensein des erheblichen staatlichen Interesses soll das SMWK die Finanzierung der EHS an Verpflichtungen und Leistungen entsprechend der Finanzierung der staatlichen Hochschulen knüpfen.

Vor dem Hintergrund der geringen Nachfrage nach dem Studienfach Pflegewissenschaft/-management hat das SMWK insbesondere die Wirtschaftlichkeit dessen Finanzierung zu prüfen.

Die Evangelische Hochschule Dresden (EHS) ist eine nichtstaatliche Hochschule, die 1991 gegründet wurde und größtenteils vom Freistaat Sachsen und der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens im Verhältnis von 85:15 finanziert wird. Der Landesanteil belief sich im Jahr 2020 auf rd. 3,7 Mio. €.

Obwohl die EHS vergleichbare grundlegende Aufgaben wie die staatlichen Hochschulen zu erbringen hat, bleiben die Anforderungen, die das SMWK an die EHS mit deren Finanzierung verbindet, weit hinter dem Umfang und Konkretisierungsgrad der Leistungen und Verpflichtungen zurück, die an staatliche Hochschulen gestellt werden. Die Finanzierung der EHS sollte deshalb an Verpflichtungen und Leistungen geknüpft werden, die denen der staatlichen Hochschulen entsprechen.

Zudem soll das SMWK die EHS in die Hochschulentwicklungsplanung einbeziehen, um den Bedarf an dem Studienangebot der EHS und an dessen Finanzierung regelmäßig im Kontext des Angebots der staatlichen Hochschulen prüfen zu können. Eine Finanzierung der EHS ist dabei nur angezeigt, wenn mit dem Studienangebot der EHS eine Lücke im Angebot der staatlichen Hochschulen geschlossen wird.

Das in den Jahren 2020 und 2021 an der EHS infolge der bundesweiten Reform der Pflegeberufe und der Pflegeausbildung eingerichtete Studienfach Pflegewissenschaft/-management wird derzeit nur geringfügig von Studierenden nachgefragt. Die jährlich 130 eingerichteten Studienplätze sind nur zu rd. einem Drittel besetzt. Das SMWK fördert den Auf- und Ausbau des Studienfaches ab 2021 mit rd. 1,5 Mio. € pro Jahr aus Mitteln des Zukunftsvertrages „Studium und Lehre stärken“. Vor dem Hintergrund der geringen Auslastung des Studienfaches muss das SMWK die Höhe der Förderung prüfen und diese ggf. anpassen.

14

## Finanzierung des neuen Modellstudiengangs Humanmedizin am Standort Chemnitz (MEDiC)

Eine Untersuchung, wie viele Studierende der Humanmedizin maximal mit den bestehenden Ressourcen ausgebildet werden können, ist nicht erfolgt.

Der im Jahr 2020 für den Modellstudiengang erstellte Finanzierungsplan weist Auffälligkeiten auf, welche die Belastbarkeit der Finanzierungsplanung in Frage stellen. Der Finanzierungsplan wurde seit seiner Erstellung nicht mehr angepasst, bildet jedoch weiterhin die Grundlage für die Haushaltsansätze und die jährliche Mittelausreichung.

Das SMWK hat der TU Dresden keine konkrete eigene Zielstellung sowie Zweckbindung für den Mitteleinsatz vorgegeben und hat somit auf eine Bindung der Finanzierung an Projekthinhalte verzichtet. Zur Sicherstellung des Erreichens der Ziele des Freistaates Sachsen ist eine engere Begleitung des Modellstudiengangs durch das SMWK erforderlich. Dies beinhaltet auch Zielvorgaben durch das Ministerium.

Zur Stärkung der ärztlichen Versorgung in den ländlichen Regionen des Freistaates Sachsen wurde der Modellstudiengang Humanmedizin (MEDiC) an der Medizinischen Fakultät Dresden zum Wintersemester 2020/2021 eingerichtet. Die Ausbildung findet dabei am kommunalen Klinikum Chemnitz statt, wovon sich die Staatsregierung „Klebeeffekte“ für die Region Südwestsachsen erhofft. Die Finanzierung erfolgt im Zeitraum 2020 bis 2023 durch den Bund i. H. v. 20,5 Mio. € und den Freistaat Sachsen i. H. v. 11,5 Mio. €. Ab 2024 finanziert der Freistaat den Modellstudiengang allein, anfänglich mit 9,8 Mio. € pro Jahr.

Der SRH sieht beim SMWK Optimierungsbedarf in der Ermittlung der Studienplatzkapazitäten und des Finanzbedarfes sowie in der Ausgestaltung der Zweckbindung, der Zielsetzung und der Erfolgskontrolle.

Die Anzahl der jährlich zu vergebenden 50 Studienplätze wurde unabhängig davon festgelegt, ob damit aufgrund der gegebenen personellen, räumlichen und sachlichen Gegebenheiten eine erschöpfende Nutzung der bestehenden Ausbildungskapazitäten vorliegt oder ob Kapazitäten für eine Erhöhung der Studienplatzanzahl bestehen. Vor dem Hintergrund des erwarteten Mangels an Ärztinnen und Ärzten in Südwestsachsen sollte geprüft werden, ob die Studienplatzkapazitäten optimiert werden können.

Die Prüfung des SRH hat Zweifel an der Belastbarkeit des Finanzierungsplans, welcher Grundlage der Mittelveranschlagung im DHH und der Mittelausreichung des SMWK ist, offengelegt. Um die Wirtschaftlichkeit des Studienganges zu gewährleisten, hat das SMWK die Zuschusshöhe auf der Basis eines validierten und aktuellen Finanzierungsplans zu ermitteln.

Das SMWK hat der TU Dresden bisher keine konkrete eigene Zielstellung und Zweckbindung für den Mitteleinsatz vorgegeben. Die Finanzierungsmittel wurden weder an die spezifischen Projekthalte noch die Anzahl der Studienplätze gebunden. Damit bleibt zum einen die Erwartungshaltung des SMWK an die TU Dresden unbestimmt. Zum anderen wird eine Beurteilung der Effekte des Modellstudiengangs für die Stärkung der ärztlichen Versorgung, insbesondere in ländlichen Regionen, unmöglich.

Das SMWK sollte in Anbetracht der Bedeutung des Modellstudiengangs für die Stärkung der ärztlichen Versorgung im Freistaat Sachsen den Studiengang enger begleiten. Hierzu ist die Mittelbereitstellung, Steuerung und Kontrolle auf die Erreichung der eigenen Ziele auszurichten. Ein Verweis auf Maßnahmen und Zielstellungen der Projektpartner ist nicht ausreichend.

## Universitätsneubau Campus Augustusplatz in Leipzig (4. Bauabschnitt)

Der Campus Augustusplatz stellt eine außergewöhnliche Große Baumaßnahme des Freistaates Sachsen dar – insbesondere mit der Herausforderung hinsichtlich des Umgangs mit der ehemaligen Universitätskirche. Vorliegend fehlte in der Phase der Projektvorbereitung ein geeignetes öffentliches Beteiligungsformat. Erheblicher zeitlicher Verzug sowie ein erhöhter Steuerungsaufwand im weiteren Projektverlauf waren die Folge.

Der Freistaat Sachsen lobte die Wettbewerbe zum Universitätskomplex Augustusplatz ohne Kostenvorgabe aus. Damit fehlte ein wesentliches Steuerungsinstrument zum wirtschaftlichen Bauen.

Die Kostenermittlung anhand allgemeiner Kennwerte wurde dem Charakter als Experimentalbau nicht gerecht. Die zur Umsetzung dieses besonderen Baus notwendigen Kosten wurden damit sukzessive erst im Rahmen der Ausführung sichtbar. Zu diesem Zeitpunkt konnte der Freistaat nur noch bedingt steuern.

Der Universitätscampus Augustusplatz ist eine sehr komplexe innerstädtische Bebauung. In den Jahren 2004 bis 2017 wurden hier sowohl Bestandsgebäude saniert als auch Neubauten errichtet. Inhaltlicher Schwerpunkt der Prüfung ist der 4. Bauabschnitt, der mit einem deutlichen Zeitverzug und erheblich gestiegenen Kosten fertiggestellt wurde.

Übersicht: Entwicklung der Kosten und Termine für den 4. Bauabschnitt

Ursprüngliche Kostenermittlung (Stand Juli 2006) 52,5 Mio. €	Ursprünglich geplante Fertigstellung Oktober 2009
Kostenfeststellung (Stand März 2020) rd. 117,1 Mio. €	Tatsächliche Fertigstellung Juni 2012 und September 2017
Kostensteigerung um rd. 64,6 Mio. €	Verzögerung der Fertigstellung um 3 und 8 Jahre

Quelle: Eigene Darstellung.

Nicht alle Standpunkte zum Umgang mit dem kulturhistorischen Kontext waren vor dem ersten Planungswettbewerb 2001 bekannt. Der begonnene Beteiligungsprozess war zu diesem für den Projektablauf günstigen Zeitpunkt unzureichend.

Der von der Baukommission vorgegebene auf Standard-Kostenkennwerten beruhende Kostendeckel zum Zeitpunkt des Erstellens der Entscheidungsunterlage war kein geeignetes Instrument für wirtschaftliches Bauen. Er versperrte den Blick auf die realistische kostenseitige Bewertung des nach dem Wettbewerb vorliegenden Entwurfs zum 4. Bauabschnitt.

Der SRH verkennt nicht die Besonderheiten des Entwurfs mit teilweise Unikat-Bauteilen. Dass ein solcher Entwurf große Herausforderungen im Rahmen der Planung, Vergabe und Bauausführung mit sich bringt, war zu erwarten und sollte bei vergleichbar komplexen Bauvorhaben in künftigen Wettbewerbsentscheidungen berücksichtigt werden. Die SIB-Niederlassung war hier in besonderem Maße gefordert. Gleichwohl bleibt auch künftig das Gebot der eindeutigen und erschöpfenden Leistungsbeschreibung nach VOB/A von der Staatshochbauverwaltung zu beachten.

16

## Einkommensteuerliche Behandlung von Unterhaltsleistungen gemäß § 33a Abs. 1 EStG

Die Steuerverwaltung nutzt die Möglichkeiten der Digitalisierung nach wie vor nicht im erforderlichen Maß. Auch deshalb beurteilt das eingesetzte maschinelle Risikomanagement die tatsächliche steuerliche Bedeutung zu ungenau. Dies erhöht unnötig den personellen Bearbeitungsaufwand und auch die Bearbeitungsdauer.

Der SRH hat Vorschläge unterbreitet, die zu einer deutlichen Verbesserung der Arbeitsabläufe beitragen können.

Der SRH hat die Arbeitsweise der FÄ bei der Veranlagung am Beispiel der Abzugsbeträge für Unterhaltsleistungen gem. § 33a Abs. 1 EStG der Einkommensteuer und das hierzu eingesetzte maschinelle Risikomanagement untersucht. Das untersuchte Problemfeld umfasste in Sachsen im Veranlagungszeitraum 2020 insgesamt 9.762 Einzelfälle mit einer steuerlichen Bedeutung von rd. 14,7 Mio. €.

Im Rahmen der Prüfung hat der SRH u. a. die Ausgestaltung der Steuerformulare, die Treffsicherheit der maschinellen Risikofilter und die personelle Fallbearbeitung kritisiert. In der Folge hat der SRH eine Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Bearbeitungsweise und teils vermeidbare Bürokratie festgestellt. Seine Feststellungen stützt er auf eine repräsentative Zufallsauswahl.

Der SRH hat der Steuerverwaltung Vorschläge zur Verbesserung unterbreitet.

## Teil B Kommunen

17

### Anstellungsverträge von Geschäftsführern und Vorständen kommunaler Unternehmen – Fehlende Kontrolle kann unangemessene Vergütung fördern

Die Vergütung der Geschäftsleitung muss – einschließlich der Nebenleistungen, wie Sachbezüge und Leistungen der sozialen Sicherheit – in einem angemessenen Verhältnis zu deren Aufgaben und Leistungen sowie zur Lage der Gesellschaft stehen. Dabei empfiehlt der SRH, sich bezüglich der Branche in erster Linie an kommunalen oder staatlichen Beteiligungen zu orientieren.

Bei der Gewährung von leistungsbezogenen Vergütungsbestandteilen empfiehlt der SRH darauf zu achten, dass diese auf einer vertraglichen Grundlage erfolgen sowie auf konkret vereinbarten Zielen beruhen. Dabei steht die Erfüllung des öffentlichen Zwecks des Unternehmens im Vordergrund. Die Leistungsbezogenheit gebietet es, dass vereinbarte Ziele über das hinausgehen, was zum allgemeinen Aufgabenspektrum einer Geschäftsleitung gehört.

Die kommunalen Träger haben auch bei Minderheitsbeteiligungen die Voraussetzungen zu schaffen, ihre Unternehmen zu steuern und zu überwachen. Vorgaben und Entscheidungen zu den Modalitäten von Geschäftsleitungsanstellungsverträgen empfiehlt der SRH, dass diese nicht unternehmensintern, sondern auf Gesellschafterebene erarbeitet bzw. getroffen werden.

Für die kommunalen Gebietskörperschaften und deren Beteiligungen besteht hinsichtlich der Vergütung ein Spannungsverhältnis. Es bedarf qualifizierter Manager für die Geschäftsleitung und deren Motivation für die damit verbundenen hohen Leistungsanforderungen. Gleichzeitig soll die Vergütung das Unternehmen nicht unverhältnismäßig stark belasten. Die Geschäftsführung kommunaler Unternehmen ist häufig nicht mit den gleichen unternehmerischen Risiken der freien Wirtschaft verbunden. Die Beteiligungen verfolgen bei ihrer Geschäftstätigkeit einen öffentlichen Zweck, operieren deshalb in der Regel nicht in einem vollständig freien Markt und erfüllen öffentliche Aufgaben, wie die der Daseinsvorsorge.

Die Zahlung von leistungsabhängigen Vergütungsbestandteilen (Tantiemen) lag teilweise im Ermessen der Aufsichtsorgane bzw. war an ein bestimmtes Jahresergebnis oder den Umsatz gekoppelt. Alternativ wurden Ziele vereinbart, welche jedoch vielfach nicht den Anforderungen an eine messbare Leistung, die über die Erfüllung der allgemeinen Pflichten einer Geschäftsleitung hinausgeht, genügten.

Bei 16 der in die Prüfung einbezogenen kommunalen Träger wurde das Beteiligungsmanagement nicht oder nur unzureichend wahrgenommen. Insbesondere als mittelbare oder Minderheitsgesellschafter überließen die geprüften Gebietskörperschaften die Aufgaben der Steuerung und Überwachung regelmäßig dem jeweiligen unmittelbaren bzw. dem Mehrheitsgesellschafter.

18

### Abfallwirtschaft in ausgewählten Landkreisen

Die geprüften Landkreise nahmen die Aufgabe Abfallwirtschaft in sehr unterschiedlichen Organisationsformen wahr. Unabhängig davon müssen die Gebührenkalkulationen die Maßgaben des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes erfüllen.

Zur Finanzierung langfristiger Zahlungsverpflichtungen, insbesondere für Nachsorge- und Rekultivierungsaufwand der Deponien, sind Anlagenrichtlinien zu erstellen.

Der SRH prüfte in den Landkreisen Leipzig, Nordsachsen, Görlitz und im Vogtlandkreis die Entsorgungswirtschaft bei den kommunalen Entsorgungsunternehmen und, soweit vorhanden, bei den Abfallzweckverbänden ab dem Jahr 2018.

Im Freistaat Sachsen gilt seit dem 23. März 2019 das Gesetz über die Kreislaufwirtschaft und den Bodenschutz. Die Landkreise, Kreisfreien Städte und die Abfallverbände bilden danach die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Die kommunale Selbstverwaltung lässt den Kommunen weitgehende Handlungsfreiheit für die Organisation der hoheitlichen Aufgabe der Abfallentsorgung. Im Freistaat Sachsen unterscheiden sich demzufolge die Organisation und das Leistungsangebot der Entsorgungsträger.

Nach § 10 Abs. 1 Sächsisches Kommunalabgabengesetz (SächsKAG) dürfen die Gebühren höchstens so bemessen werden, dass die Gesamtkosten (§§ 11 bis 13 SächsKAG) der Einrichtung gedeckt werden. Wirtschaftliche Unternehmen im Sinne von § 94a der SächsGemO können darüber hinaus angemessene Gewinne erwirtschaften. Soweit der Einrichtungsträger allerdings selbst an der Betreibergesellschaft beteiligt ist, besteht kein sachlicher Grund für die gebührenrechtliche Anerkennung erzielter Gewinne bei der Wahrnehmung von kommunalen Aufgaben.

Eine Belastung des Gebührenzahlers mit den Gewinnen bzw. Gewinnanteilen der Entsorgungsunternehmen war in den geprüften Landkreisen nicht auszuschließen.

Nach § 11 Abs. 1 SächsKAG gehört auch später anfallender Nachsorge- und Rekultivierungsaufwand für Anlagen der Ver- und Entsorgung zu den gebührenfähigen Kosten. Diese Gebührenanteile sind in einer Rückstellung anzusammeln. Die Sicherstellung der künftigen Zahlungsverpflichtungen stellt die damit beauftragten Einrichtungen vor große Herausforderungen. Sie müssen ausreichend Vorsorge treffen, damit zum jeweiligen Zeitpunkt die tatsächlich benötigten liquiden Mittel zur Verfügung stehen. Die betroffenen Einrichtungen sparen diese Mittel deshalb schrittweise an.

Aufgrund der hohen Volumina der bestehenden Verpflichtungen hält der SRH Anlagenrichtlinien für die mit den Aufgaben der Rekultivierung und Nachsorge von Deponien betrauten Einrichtungen für dringend erforderlich. Die Landkreise müssen die Erstellung der Richtlinien sicherstellen.

## Neubau der Oberschule am Richard-Hartmann-Platz in Chemnitz

Die voraussichtlichen Baukosten für den Neubau der Oberschule am Richard-Hartmann-Platz überschreiten den Mittelwert vergleichbarer Schulgebäude erheblich. Ursächlich dafür ist das Zusammenwirken von großzügigem Raumprogramm, einem nicht alltäglichen Gebäudeentwurf und der durchgehenden Verwendung teurer Materialien.

Die Stadt Chemnitz hätte als fachkundiger Bauherr Einfluss auf die absehbare Kostenentwicklung nehmen müssen. Auch der Preisträgerentwurf eines Architekturwettbewerbs muss in seiner Gesamtheit Angemessenheit zeigen und einem wirtschaftlichen und technischen Vergleich standhalten.

Das Raumprogramm der Oberschule am Richard-Hartmann-Platz überschreitet sowohl die Raumprogrammempfehlungen des SMK von 1993 als auch die aktuelleren Musterraumprogramme der Städte Leipzig und Dresden erheblich. Die Flächenüberschreitung nahm sogar im Projektverlauf noch zu. Bereits im Rahmen der Bedarfsplanung, spätestens aber in der Entwurfsplanung, hätte die Stadt auf eine deutliche Reduzierung der Raumprogrammfläche hinwirken müssen.

Die Variantenuntersuchung zur Fassade erfolgte zu spät im Projektverlauf und weist inhaltliche Mängel auf. Berechnungen, Entscheidungen und Abwägungen sind nicht ausreichend dokumentiert. Bei rechtzeitiger Untersuchung wären weder Umplanungskosten noch Zeitverzug zu befürchten gewesen. Der Stadt Chemnitz wird empfohlen, bei zukünftigen Baumaßnahmen Variantenuntersuchungen rechtzeitig und vollständig aufzustellen und die getroffenen Entscheidungen zu dokumentieren.





# JAHRESBERICHT

## Einleitung

### I. Gegenstand des Jahresberichtes

Das Ergebnis seiner Prüfung fasst der Rechnungshof, soweit es für die Entlastung der Staatsregierung von Bedeutung sein kann, jährlich in einem Jahresbericht zusammen, den er Landtag und Staatsregierung zuleitet (§ 97 Abs. 1 SäHO). Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 2022, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2023 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO). Der Jahresbericht wird aus 2 Bänden bestehen. Die veröffentlichten Beiträge stammen gemischt je aus dem staatlichen und dem kommunalen Bereich.

Der Sächsische Rechnungshof berichtet überwiegend über aktuelle Prüfungsergebnisse, um dem Sächsischen Landtag Gelegenheit zu geben, rechtzeitig Konsequenzen aus diesen Erkenntnissen zu ziehen. Entsprechende Hinweise werden in den einzelnen Beiträgen gegeben. Dort ist dargestellt, welche Folgerungen aus Sicht des Sächsischen Rechnungshofs notwendig sind.

Die Entwürfe der Jahresberichtsbeiträge sind den zuständigen Ministerien und betroffenen Stellen vor den Beratungen durch das Kollegium des Rechnungshofs übersandt worden. Ihnen wurde somit Gelegenheit gegeben, im kontradiktorischen Verfahren ihre Stellungnahme abzugeben. Die Stellungnahmen sind in den Beiträgen berücksichtigt bzw. auszugsweise wiedergegeben.

Der vorliegende Bericht behandelt die Haushaltsrechnung für das Jahr 2021 (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO), ausgewählte Prüfungsergebnisse aus verschiedenen Ressorts, die von erheblicher finanzieller oder exemplarischer Bedeutung sind und Prüfungsergebnisse, die die Kommunen des Freistaates Sachsen betreffen. Den überwiegenden Teil der Prüfungsergebnisse zu den Kommunal финанzen wird der Rechnungshof im Band II zum Jahresende veröffentlichen.

### II. Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

Nach Art. 100 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen prüft der Rechnungshof die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates. Die überörtliche Kommunalprüfung führt der Rechnungshof gemäß Sächsischer Gemeindeordnung für alle Gemeinden und Landkreise sowie für kommunale Zusammenschlüsse und Stiftungen durch. In dieser Prüfungstätigkeit wird er von den ihm nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern in Löbau, Wurzen und Zwickau unterstützt (§ 13 RHG).

Der Rechnungshof prüft außerdem die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Bewilligung und Verwendung von EU-Mitteln, die über den sächsischen Landeshaushalt gewährt werden.

Der Jahresbericht vermittelt kein repräsentatives Bild von der Qualität des Verwaltungshandelns des Freistaates, da die bei den Prüfungen festgestellten Mängel herausgehoben, ordnungsgemäße und wirtschaftliche Vorgehensweisen aber in der Regel unerwähnt bleiben. Der Umfang des Prüfungsstoffs und die Personalkapazität des Sächsischen Rechnungshofs lassen nicht zu, die Verwaltung vollständig zu prüfen. Der Rechnungshof setzt für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte und macht von der Ermächtigung Gebrauch, die Prüfung nach seinem Ermessen zu beschränken (§ 89 Abs. 2 SäHO). Dauer und Umfang der Prüfungen variieren je nach Prüfungsthema.

### III. Politische Entscheidungen

Der Rechnungshof ist ausschließlich der externen Finanzkontrolle verpflichtet und hat keinen politischen Auftrag. Er hat auch keine Eingriffsrechte, um seine (nicht justiziablen) Prüfungsergebnisse zu vollziehen.

Der Rechnungshof kann jedoch Gesetzesänderungen empfehlen, insbesondere, wenn er über Erkenntnisse verfügt, dass bestehende Gesetze den Normzweck nicht mehr umfassend erfüllen oder zu vom Gesetzgeber nicht intendierten Auswirkungen führen.

#### IV. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

Der Rechnungshof kontrolliert, ob die vom Parlament erteilten Auflagen durch die geprüften Stellen erfüllt und die zugesagten Verbesserungen umgesetzt werden. Gegebenenfalls mündet das Follow-up der jeweiligen Prüfung in eine erneute Prüfung. Den Erfordernissen einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle wird somit Rechnung getragen.

#### V. Entlastung des Rechnungshofs

Die Rechnung des Rechnungshofs wird durch den Landtag geprüft (§ 101 SäHO).

Die Entlastung des Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs für die Haushaltsrechnung 2020 hat der Sächsische Landtag in seiner Sitzung am 21. September 2022 erteilt.

#### VI. Beratende und gutachterliche Äußerungen, Unterrichtungen über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung

Der Rechnungshof kann aufgrund von Prüfungserfahrungen den Landtag, die Staatsregierung und einzelne Ministerien beraten. Soweit der Rechnungshof den Landtag berät, unterrichtet er gleichzeitig die Staatsregierung (§ 88 SäHO). Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Rechnungshof den Landtag und die Staatsregierung jederzeit unterrichten (§ 99 SäHO). Berichtet der Rechnungshof dem Landtag, so unterrichtet er gleichzeitig die Staatsregierung.

#### VII. Prüfung des Mitteldeutschen Rundfunks

Der Sächsische Rechnungshof prüft gemeinsam mit den Rechnungshöfen von Sachsen-Anhalt und Thüringen gemäß § 32 MDR-Staatsvertrag sowie § 42 Abs. 3 Medienstaatsvertrag die Wirtschaftsführung des MDR und seiner Beteiligungen. Die Ergebnisse der Prüfungen werden nicht in den Jahresbericht des Sächsischen Rechnungshofs aufgenommen, sondern dem Landtag und der Staatsregierung unmittelbar zugeleitet. Die abschließenden Berichte über die Ergebnisse der Prüfungen der Rundfunkanstalten werden zudem unter [www.rechnungshof.sachsen.de](http://www.rechnungshof.sachsen.de) veröffentlicht.

Der Sächsische Rechnungshof hat gemeinsam mit den anderen Rechnungshöfen der MDR-Staatsvertragsländer die Prüfung des Controllings beim MDR sowie die Prüfung der Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten von Beteiligungsunternehmen des MDR gemäß § 43 Abs. 1 Medienstaatsvertrag für das Geschäftsjahr 2021 abgeschlossen.

#### VIII. Zusammensetzung des Kollegiums

Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Jahresbericht gehörten dem Kollegium an:

Präsident	Jens Michel
Vizepräsident	Stefan Rix
Rechnungshofdirektor	Gerold Böhmer
Rechnungshofdirektorin	Isolde Haag

#### IX. Veröffentlichung

Der vorliegende Band I des Jahresberichtes 2023 wurde am 29. Juni 2023 veröffentlicht.

Im Internet ist der Bericht auf der Homepage des Sächsischen Rechnungshofs ([www.rechnungshof.sachsen.de](http://www.rechnungshof.sachsen.de)) verfügbar.

# Teil A Land

## I. Staatsfinanzen

### Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2021

1

Die Ausgabeermächtigungen für Investitionen schöpft die Staatsregierung seit Jahren nicht aus. Im Hj. 2021 sind von den verfügbaren Mitteln 1,8 Mrd. € übrig geblieben. Die Haushaltsreste umfassten 36,4 % der investiven Planansätze.

Verpflichtungsermächtigungen sind im Haushalt seit Jahren im Übermaß veranschlagt und bewilligt. Im Hj. 2021 haben die obersten Landesbehörden lediglich 54 % genutzt. Im Doppelhaushalt 2023/2024 liegen die Verpflichtungsermächtigungen über 4 Mrd. € und somit aller Voraussicht nach weiterhin weit über den voraussichtlichen Bedarfen.

Mit der anhaltenden Bewilligung von globalen Ansätzen im Haushalt bricht das Parlament mit dem in der Haushaltsordnung verankerten Grundsatz der Spezialität. Globale Minderausgaben überlassen der Staatsregierung die Entscheidung über die Kürzung von Haushaltsmitteln. Bei investiven Ausgaben ist dies nicht angebracht.

#### 1 Vorbemerkung

- <sup>1</sup> Der Staatsminister der Finanzen hat dem SLT über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über die Veränderung des Vermögens und der Schulden des Freistaates zur Entlastung der Staatsregierung jährlich Rechnung zu legen. Dies ordnet Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen an. Für das Hj. 2021 erfolgte die Rechenschaft über die Einnahmen und Ausgaben des Landes, das Vermögen und die Schulden mit der Haushalts- und der Vermögensrechnung 2021 vom 23. Dezember 2022. Die Rechnungslegungsdokumente sind am 30. Dezember 2022 beim SLT eingegangen.<sup>1</sup>
- <sup>2</sup> Der SRH prüfte den Haushaltsvollzug im Hj. 2021 auf der Grundlage der vorgelegten HR und der erhaltenen weiteren Unterlagen. Dabei untersuchte er insbesondere die Einhaltung des geltenden HG und die Beachtung der Bindungen an den Haushaltsplan bei Leistung von Ausgaben und beim Eingehen von Verpflichtungen. Der SRH legt seiner Prüfung außerdem die Haushaltsgrundsätze sowie die allgemeinen Vorschriften der SäHO zugrunde.

#### 2 Vorläufige Einschätzung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2021

- <sup>3</sup> Der SRH gibt die Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und der Vermögensrechnung 2021 in 2 Bänden seines Jahresberichtes 2023 bekannt. Der vorliegende Band I hat die HR, eine Betrachtung der Haushaltssituation sowie die Verschuldung des Freistaates Sachsen zum Gegenstand. Band II wird sich mit der Vermögensrechnung sowie mit den Nebenhaushalten befassen. Beide Bände enthalten bestimmungsgemäß weitere entlastungsrelevante Erkenntnisse aus Prüfungen des SRH in der Landesverwaltung.
- <sup>4</sup> Ein Gesamtbild – als Grundlage einer abschließenden Bewertung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2021 – wird sich erst ergeben, wenn die Inhalte des Bandes II zusammengetragen sind. Die Veröffentlichung ist für Ende des Jahres 2023 geplant.
- <sup>5</sup> Im folgenden Beitrag äußert sich der SRH zu Bewirtschaftungsergebnissen, wie den gebildeten Ausgaberesten, der Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen sowie den bewilligten Haushaltsüberschreitungen. Außerdem befasst er sich mit den haushaltsmäßigen und haushaltsgesetzlichen Verstärkungsmitteln sowie mit

<sup>1</sup> LT-Drs. 7/12033; die Unterlagen sind öffentlich auf der Internetseite des SMF zugänglich, [Haushaltsrechnung 2021](#); zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

dem Vollzug in der Zeit der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung. Auf der Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse unterbreitet der SRH dem Haushaltsgesetzgeber erneut Empfehlungen zur Anpassung von Vorschriften und Vorgaben.

### 3 Haushaltsaufstellung 2021

- 6 Der Haushaltsplan ermächtigt die Staatsregierung zur Leistung von Ausgaben und zum Eingehen von Verpflichtungen. Er bildet zusammen mit den Vorschriften des jährlichen HG und den allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere der SäHO, den maßgeblichen Ordnungsrahmen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsregierung im jeweiligen Haushaltsjahr.

#### 3.1 Vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung 2021

- 7 Die Verabschiedung des Doppelhaushaltes 2021/2022 verzögerte sich aufgrund der Corona-Pandemie. Die Staatsregierung beschloss den Haushaltsentwurf erst am 8. Dezember 2020 und brachte ihn anschließend Anfang Januar 2021 in den Landtag ein.
- 8 Bis zum In-Kraft-Treten des HG 2021/2022 erfolgte die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel durch die Staatsregierung im Rahmen einer vorläufigen Haushaltsführung gemäß Vorgaben von Art. 98 Verfassung des Freistaates Sachsen; vgl. Pkt. 5, Tz. 131 ff.

#### 3.2 Staatshaushaltsplan 2021/2022

- 9 Die vorläufige Haushaltsführung endete mit der Verkündung des neu beschlossenen HG 2021/2022 am 2. Juni 2021. Das HG trat rückwirkend zum 1. Januar 2021 in Kraft. Die bis dahin geleisteten Ausgaben und in Anspruch genommenen VE wurden auf das Hj. 2021 angerechnet, soweit sie im Haushaltsplan 2021 veranschlagt waren. Anderenfalls stellen sie Haushaltsüberschreitungen dar.
- 10 Der Landtag hat den StHpl. 2021/2022 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2021 auf 21.339.024.500,00 € festgestellt. Im Vergleich zum Nachtragshaushalt 2020 mit 21.381.997.600,00 € bedeutet dies einen Rückgang um 0,2 %. **Zuzüglich von aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsresten betrug der Bewilligungsrahmen für Ausgaben im Hj. 2021 insgesamt 23.700.242.860,17 €.** Die jahresübergreifende Fortgeltung von Ausgabeermächtigungen durch Bildung von Resten ist in Pkt. 4.5, Tz. 58 ff. näher dargestellt.

### 4 Haushaltsrechnung

- 11 Die HR 2021 besteht aus einem Gesamtbericht und aus Beiträgen der Ressorts für die Epl. 01 bis 15. Der Gesamtbericht enthält den kassenmäßigen Abschluss und den Haushaltsabschluss mit Erläuterungen entsprechend den Vorgaben der SäHO. Darüber hinaus bietet er Übersichten mit weiteren Informationen über den Haushaltsvollzug.

#### 4.1 Haushaltsabschluss

- 12 Der → **Haushaltsabschluss** gibt Auskunft über das Gesamtergebnis der Haushaltsführung und den Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben am Ende des jeweiligen Haushaltsjahres.
- 13 Die Ist-Einnahmen im Hj. 2021 betrugen insgesamt 21.251.440.596,98 € und die Ist-Ausgaben 21.168.673.599,48 €. Als kassenmäßiges Jahresergebnis für das Hj. 2021 ergab sich somit ein positiver Saldo i. H. v. 82.766.997,50 €.
- 14 Nach Berücksichtigung des Differenzbetrages der aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgabereste i. H. v. -82.766.997,50 € schloss das Hj. 2021, wie in der folgenden Übersicht abgebildet, mit einem ausgeglichenen rechnungsmäßigen Jahresergebnis ab.

**Übersicht 1: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2021 (€)**

<b>Ergebnis 2021</b>		
Einnahmen		21.251.440.596,98
Ausgaben		21.168.673.599,48
<b>Kassenmäßiges Jahresergebnis</b>		
		<b>82.766.997,50</b>
<i>zuzüglich</i>		
<i>aus dem Hj. 2020 übertragene</i>		
Einnahmereste	1.336.952.718,17	
Ausgabereste	2.361.218.360,17	
<b>Saldo</b>		<b>-1.024.265.642,00</b>
<i>in das Hj. 2022 zu übertragende</i>		
Einnahmereste	1.484.268.171,07	
Ausgabereste	2.591.300.810,57	
<b>Saldo</b>		<b>-1.107.032.639,50</b>
Differenzbetrag aus den Salden der übertragenen Einnahme- und Ausgabereste aus 2020 und nach 2022		-82.766.997,50
<b>Rechnungsmäßiges Jahresergebnis</b>		<b>0</b>

Quelle: HR 2021.

**4.2 Finanzierungssaldo**

- 15 Der → **Finanzierungssaldo** ergibt sich aus der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben, bereinigt um besondere Finanzierungsvorgänge, wie Kreditaufnahme, Schuldentilgung, Entnahme aus und Zuführung an Rücklagen und Fonds. Der Finanzierungssaldo vermittelt positiv als Überschuss oder negativ als Defizit eine Kernaussage über die finanzielle Gesamtlage des Landes.
- 16 Für das Hj. 2021 ergab sich ein Finanzierungssaldo von -5 Mio. €. Er lag um 810 Mio. € über dem geplanten Soll.

**Übersicht 2: Finanzierungssaldo im Ist-Vergleich Hj. 2021 zu 2020**

Einnahmen/Ausgaben	2020	2021	Veränderung
	Ist	Ist	2021 ggü. 2020
	Mio. €	Mio. €	%
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>21.373</b>	<b>21.251</b>	<b>-0,6</b>
<i>abzüglich</i>			
- Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt	0	0	
- Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	1.402	826	-41,1
<b>Einnahmen zur Berechnung des Finanzierungssaldos</b>	<b>19.971</b>	<b>20.426</b>	<b>2,3</b>
<i>abzüglich</i>			
- Haushaltstechnische Verrechnungen	5	6	20,0
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>19.966</b>	<b>20.420</b>	<b>2,3</b>
<hr/>			
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>21.613</b>	<b>21.169</b>	<b>-2,1</b>
<i>abzüglich</i>			
- Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	157	738	370,1
<b>Ausgaben zur Berechnung des Finanzierungssaldos</b>	<b>21.456</b>	<b>20.431</b>	<b>-4,8</b>
<i>abzüglich</i>			
- Haushaltstechnische Verrechnungen	5	6	20,0
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>21.450</b>	<b>20.425</b>	<b>-4,8</b>
<hr/>			
<b>Finanzierungssaldo gem. § 82 Nr. 2 Buchst. c) SÄHO</b>	<b>-1.485</b>	<b>-5</b>	<b>-99,7</b>

Quelle: HR 2020, HR 2021.

Hinweise: Die Nettokreditaufnahme ergibt sich aus dem Saldo der Haushaltsstellen 15 10/321 01 bis 15 10/321 04 und 15 10/325 01 bis 15 10/325 03.

Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 17 Im Vergleich zum Hj. 2020, das einen negativen Finanzierungssaldo von -1.485 Mio. € aufwies, gelang es dem Freistaat Sachsen im Hj. 2021 einen nahezu ausgeglichenen Haushalt vorzulegen.

### 4.3 Haushaltsvollzug 2021 im Überblick

- 18 Zuwächse bei den Steuereinnahmen beeinflussten wesentlich den Haushaltsvollzug 2021.

#### 4.3.1 Vom Soll zum Ist

- 19 In der folgenden Übersicht sind die im StHpl. 2021 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben den Ist-Einnahmen und -Ausgaben ausweislich der HR 2021 gegenübergestellt.

Übersicht 3: Vergleich des Planansatzes 2021 mit dem Istergebnis 2021

HGr.	Einnahmen/Ausgaben	StHpl. 2021 Mio. €	Ist 2021 Mio. €	Veränderung Ist ggü. StHPl. %
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	13.460	14.447	7,3
1	Verwaltungseinnahmen	392	524	33,7
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen <i>darunter Entnahmen aus dem "Corona-Bewältigungsfonds Sachsen"</i>	5.749 1.255	4.667 0	-18,8 -100,0
3	Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.738	1.614	-7,1
	<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>21.339</b>	<b>21.251</b>	<b>-5,9</b>
4	Personalausgaben	5.173	5.054	-2,3
5	Sächliche Verwaltungs- und Schuldendienstausgaben	1.229	1.073	-12,7
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen <i>darunter Zuführungen an den "Corona-Bewältigungsfonds Sachsen"</i>	11.778 0	11.425 0	-3,0
7	Baumaßnahmen	539	511	-5,2
8	Sonstige Sachinvestitionen und Investitionsfördermaßnahmen	2.674	2.362	-11,7
9	Besondere Finanzierungsausgaben	-53	744	-1.503,8
	<b>Gesamtausgaben</b>	<b>21.339</b>	<b>21.169</b>	<b>-0,8</b>
	<b>Kassenmäßiger Saldo (Überschuss/Fehlbetrag)</b>	<b>0</b>	<b>83</b>	<b>-93,4</b>

Quelle: StHpl. 2021, HR 2021.

Hinweise: Die Einteilung der Arten der Einnahmen und Ausgaben in Hauptgruppen folgt einer einheitlichen Haushaltssystematik; siehe dazu näher Beitrag Nr. 2, Pkt. 1.2, Tz. 9.

Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis und Unterschiede in der Spalte „Veränderung gegenüber StHpl.“ gegenüber Angaben in den Quellen sind rundungsbedingt. Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ sind kursiv hervorgehoben.

- 20 Mit Ist-Einnahmen i. H. v. 14.447 Mio. € erzielte der Freistaat Sachsen im Hj. 2021 gegenüber dem Planansatz 2021 bei Steuern und steuerähnlichen Abgaben Mehreinnahmen i. H. v. 987 Mio. €. Mithin war die ursprünglich vorgesehene Deckung über eine Entnahme aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ von knapp 1,3 Mrd. € für den Haushaltsausgleich nicht mehr erforderlich. Die Ist-Einnahmen erreichten insgesamt den Betrag von 21.251 Mio. €.
- 21 Die Ist-Ausgaben summierten sich auf rd. 21.169 Mio. €. Die Personalausgaben erreichten mit 5.054 Mio. € und einem Anteil von 23,9 % an den Gesamtausgaben erneut einen Höchststand. Die Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen beliefen sich auf 11.425 Mio. € und lagen damit um 353 Mio. € unter dem Soll.
- 22 Die investiven Ausgaben betragen 2.873 Mio. € und wiesen ein Minus von 340 Mio. € im Vergleich zur Planung auf. Minderausgaben waren insbesondere bei den Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 3 Abs. 1 Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 (Bundesmittel) von 80 Mio. €, bei den Zuschüssen für Maßnahmen nach dem Regionalisierungsgesetz von 30 Mio. € und bei der Förderung umweltfreundlicher Verkehrsträger von 20 Mio. € zu verzeichnen. Die Investitionsquote sank von 15,3 % im Vorjahr auf 14,1 %.

- 23 Der auffällige Anstieg von besonderen Finanzierungsausgaben in HGr. 9 beruhte auf Zuführungen an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage von 506 Mio. € und an die Rücklage zur Abrechnung des SächsFAG von 211 Mio. € .
- 24 Zu weiteren Einzelheiten über die Entwicklung von Steuereinnahmen, Personal- und Investitionsausgaben verweist der SRH auf die Ausführungen im Beitrag Nr. 2, Pkt. 2 bis 4, Tz. 11 ff.
- 25 Der Freistaat Sachsen erhöhte seine Verschuldung am Kreditmarkt im Hj. 2021 um 449 Mio. €. Neben der Rückzahlung von Schuldscheindarlehen von 695 Mio. € stockte das Land den Bestand an Landesschatzanweisungen um 1.144 Mio. € auf. Davon entfielen rd. 244 Mio. € auf neue Notlagenkredite im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“.
- 26 Die Verschuldung des Freistaates Sachsen am Kreditmarkt erreichte Ende 2021 den Wert von 5.960 Mio. €. Die Staatsschulden betrachtet der SRH ausführlich im Beitrag Nr. 3, Pkt. 2, Tz. 3 ff. und Pkt. 3, Tz. 15 ff.

#### 4.3.2 Besondere Steuerungsinstrumente im Haushaltsvollzug

- 27 Zum Ausgleich des Haushaltes 2021 war erneut der Einsatz von besonderen Steuerungsinstrumenten erforderlich. Mit dem DHH 2021/2022 hat sich der Haushaltsgesetzgeber zur Nutzung von veranschlagungstechnischen Mitteln entscheiden und für das Hj. 2021

- globale Mehrausgaben von insgesamt 212 Mio. €, die im Epl. 15 als Verstärkungsmittel bezeichnet sind,
- und globale Minderausgaben von insgesamt 355 Mio. €

in den Haushaltsplan eingestellt.

- 28 Zu den globalen Mehrausgaben wird auf die Ausführungen zu haushaltsmäßigen Verstärkungsmitteln in Pkt. 6.1, Tz. 151 ff. verwiesen.
- 29 Globale Minderausgaben sollten die Ressorts bei Personalausgaben und außerhalb von Personalausgaben einsparen.
- 30 Die → globale Minderausgabe ist ein Instrument der Haushaltskonsolidierung. Ausgaben, für die noch keine Deckung feststeht, sind dabei mit negativem Ansatz zentral im Haushaltsplan veranschlagt. Sie sind durch Einsparungen in allen Einzelplänen, ggf. bei einer bestimmten Haushaltsgruppe im Rahmen des Haushaltsvollzuges auszugleichen.

#### Globale Minderausgabe für Personalausgaben

- 31 Der Haushalt 2021 sah im Kap. 15 03 Tit. 462 01 eine globale Minderausgabe für Personalausgaben von 275 Mio. € vor.
- 32 Im Haushaltsvollzug 2021 ergaben sich Minderausgaben bei Personalausgaben lt. Angaben der obersten Dienstbehörden in den folgenden Einzelplänen, wobei die Beiträge zur HR den titelgenauen Ausweis der Einsparungen enthielten:

**Übersicht 4: Einsparungen für die globale Minderausgabe (T€)**

Epl.	Ressort	Einsparung
02	SK	3.500
03	SMI	70.000
04	SMF	41.000
05	SMK	101.000
06	SMJusDEG	28.500
07	SMWA	7.000
08	SMS	6.500
09	SMEKUL	6.500
10	SMR	3.500
15	Allg. Finanzen	7.500
<b>Gesamt</b>		<b>275.000</b>

Quelle: HR 2021.

Hinweis: Der Beitrag zur HR 2021 für Epl. 10 enthält in der Anlage I/2 den Nachweis der Einsparungen zu Gunsten der im Kap. 15 03 ausgebrachten globalen Minderausgaben in den Spalten 9, 10 und 13, anstatt in der Spalte 8. Dementsprechend waren die Einsparungen in der HR 2021, Band 1 in der Übersicht in Pkt. 4.15 in der Spalte 10 anstatt Spalte 8 ausgewiesen. Das SMR hat künftig Beachtung bei der korrekten Zuordnung in Anlage I/2 zugesichert.

**Globale Minderausgaben und investive Haushaltsmittel**

- 33 Darüber hinaus war im Kap. 15 03 Tit. 972 48 eine weitere globale Minderausgabe – außerhalb von Personalausgaben – von 80 Mio. € veranschlagt, die in allen Einzelplänen in den HGr. 5 bis 8 zu erwirtschaften war.
- 34 Im Haushaltsvollzug 2021 ergaben sich in den genannten Hauptgruppen nach Angaben der obersten Dienstbehörden folgende titelgenau nachgewiesene Minderausgaben in den Einzelplänen:

**Übersicht 5: Einsparungen für die globale Minderausgabe (T€)**

Epl.	Ressort	Einsparung
03	SMI	10.000
04	SMF	4.000
05	SMK	8.000
06	SMJusDEG	8.500
07	SMWA	16.000
08	SMS	13.000
09	SMEKUL	9.000
10	SMR	8.500
12	SMWK	3.000
<b>Gesamt</b>		<b>80.000</b>

Quelle: HR 2021.

Hinweis: Der Beitrag zur HR 2021 für Epl. 10 enthält in der Anlage I/2 den Nachweis der Einsparungen zu Gunsten der im Kap. 15 03 ausgebrachten globalen Minderausgaben in den Spalten 9, 10 und 13, anstatt in der Spalte 8. Dementsprechend waren die Einsparungen in der HR 2021, Band 1 in der Übersicht in Pkt. 4.15 in der Spalte 10 anstatt Spalte 8 ausgewiesen. Das SMR hat künftig Beachtung bei der korrekten Zuordnung in Anlage I/2 zugesichert.

- 35 Die Ressorts hatten es in der Hand, den Ort der Einsparungen im Einzelplan zu bestimmen. Sie konnten damit auch Minderausgaben bei investiven Mittelansätzen für den Nachweis heranziehen.
- 36 Der SRH gibt zu bedenken, dass Ausgaben in den HGr. 7 und 8 von herausragender Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes sind. Der SRH empfiehlt dem Parlament als Haushaltsgesetzgeber, Ausgaben der HGr. 7 und 8 künftig nicht mit globalen Minderausgaben zu kürzen, sondern die Einsparungen titelkonkret bei der Bemessung der einzelnen Mittelansätze für Investitionen und Investitionsförderung einzuplanen.



### Globale Minderausgaben und „Bodensatz“

- 37 Die globalen Ansätze sind im sächsischen Haushalt keine Ausnahme mehr. Sie sind inzwischen zu einem festen Bestandteil in der Haushaltsplanung geworden. Wie der folgenden Übersicht zu entnehmen ist, überschreiten die Ansätze für globale Minderausgaben seit 2020 kontinuierlich 1 % des Haushaltsvolumens. Bis zu dieser Höhe kann man herkömmlich eine globale Minderausgabe zur Abschöpfung des sog. „Bodensatzes“ akzeptieren.<sup>2</sup>

Übersicht 6: Haushaltsansätze für globale Minderausgaben von 2020 bis 2024

Haushaltsstelle	Nachtragshaushalt 2020	DHH 2021/2022		DHH 2023/2024	
	2020	2021	2022	2023	2024
	15 03/462 01	15 03/462 01 und 972 48	15 03/462 01 und 972 48	15 03/462 01 und 972 48	15 03/462 01 und 972 48
Soll (Mio. €)	265	355	330	331	330
<b>Anteil am Haushaltsvolumen (%)</b>	<b>1,2</b>	<b>1,7</b>	<b>1,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>
Haushaltsvolumen (Mio. €)	21.382	21.339	21.841	24.261	25.083

Quelle: StHPl. 2020 bis 2024; eigene Berechnung.

- 38 Im Zeitraum 2020 bis 2024 räumte der Landtag der Staatsregierung im Durchschnitt eine Entscheidungsbefugnis über Einsparungen von 322 Mio. € je Hj. ein. Die globale Minderausgabe lag im Hj. 2021 bei rd. 1,7 % des Haushaltsvolumens. Der Haushaltsgesetzgeber hatte die globale Minderausgabe nicht auf Ressortanteile heruntergebrochen. Dies übernahm das SMF im Haushaltsvollzug.
- 39 Bereits im Jahresbericht 2022 hat der SRH seine Bedenken zur Veranschlagung von globalen Mindereinnahmen und Minderausgaben im StHpl. geäußert.<sup>3</sup> Globalansätze sind als Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der Spezialität nur in Grenzen zulässig. Mit ihrer Veranschlagung als Ersatz für die zum Haushaltsausgleich notwendigen titelgenauen Kürzungen verlagert das Parlament seine verfassungsrechtlich garantierte Entscheidungshoheit auf die Exekutive.<sup>4</sup> Es bleibt bei einer globalen Minderausgabe ungewiss, bei welchen Haushaltsstellen und in welcher Höhe sie realisiert wird.<sup>5</sup> Vorsicht ist besonders bei den globalen Ansätzen geboten, die zum Ausgleich einer Haushaltsunterdeckung veranschlagt sind. Sie verdecken den gescheiterten Ausgleich des Haushaltsplanes in Einnahmen und Ausgaben, wenn keine realistische Aussicht auf Erfolg im Haushaltsvollzug erkennbar ist.

### Globale Minderausgaben und Verstärkungsmittel – Gesamtbewertung

- 40 An die Seite der globalen Minderausgaben treten als ein weiterer globaler Ansatz die Ermächtigungen zur Zuweisung von Verstärkungsmitteln. Die in Kap. 15 03 veranschlagten Mittel stellen globale Sammelansätze zur Aussteuerung von unvorhergesehenen Mehrbedarfen im Haushaltsvollzug dar.

<sup>2</sup> Dittrich, Bundeshaushaltsordnung, Kommentar, § 11 BHO, Ziff. 8.7; Gröpl, Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 96, 2005, Seite 24.

<sup>3</sup> Jahresbericht 2022 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.3.2, Tz. 38.

<sup>4</sup> Vgl. Iwers, Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, Potsdam 2021, Seite 26; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>5</sup> Gröpl, Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 96, 2005, Seite 33.

- 41 Die Verstärkungsmittel aus dem Kap. 15 03 erreichen den höchsten Anteil am Haushaltsvolumen im Hj. 2023 mit 1,1 %:

Übersicht 7: Ansätze für Verstärkungsmittel und Anteil an den Gesamtausgaben des StHpl. (Mio. €)

Kap. 15 03 – Verstärkungsmittel für:	Nachtragshaushalt 2020	DHH 2021/2022		DHH 2023/2024	
	2020	2021	2022	2023	2024
Personalausgaben (Tit. 461 02)	20	19	19	55	55
Rechtsverpflichtungen (Tit. 686 02)	25	15	15	25	25
Investitionen (Tit. 883 14)	40	30	30	31	20
Maßnahmen aufgrund der Energiepreiskrise (Tit. 686 04)	0	0	0	160	40
Infrastrukturmaßnahmen Leipzig Nordwest (Tit. 883 13)	0	0	0	5	5
<b>Gesamt</b>	<b>85</b>	<b>64</b>	<b>64</b>	<b>276</b>	<b>145</b>
<b>Anteil an Gesamtausgaben des StHpl. in %</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>1,1</b>	<b>0,6</b>
Gesamtausgaben StHpl.	21.382	21.339	21.841	24.261	25.083

Quelle: StHpl. 2020 bis 2024; eigene Berechnung.

- 42 Übergreifend betrachtet gewinnt die Staatsregierung allein bei den globalen Minderausgaben und bei den o. g. Verstärkungsmitteln im Haushaltsvollzug 2023 eine haushälterische Entscheidungsbefugnis betreffend Einsparungen und Mehrausgaben über einen finanziellen Umfang von insgesamt 607 Mio. €.
- 43 Das sind insgesamt 2,5 % der Gesamtausgaben des StHpl. für 2023.
- 44 Auf der Grundlage von Sonderermächtigungen im Haushaltsgesetz sind dem SMF weitere Bewilligungsbefugnisse übertragen, die ebenfalls Verstärkungen und Umschichtungen von Mitteln ermöglichen. Diese Ermächtigungen bilden sich in den im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen und Ausgaben nicht ab.
- 45 In Anbetracht der veranschlagten Verstärkungsmittel im Haushaltsaufstellungsverfahren 2023/2024 von jeweils 276 Mio. € und 145 Mio. € erinnert der SRH das Parlament erneut eindringlich an seine Budgetpflicht gem. Art. 93 Abs. 2 i. V. m. Art. 70 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen.
- 46 Mit der fortgesetzten Veranschlagung von globalen Ansätzen entledigt sich das Parlament in erheblichem Umfang seiner Aufgabe bei der Aussteuerung des Haushaltes.

Stellungnahme des SMF

- 47 Das SMF weist in seiner Stellungnahme vom 4. Mai 2023 darauf hin, dass die veranschlagten Verstärkungsmittel ein Instrument darstellen, Ausgaberrisiken abzusichern, deren Veranschlagungsreife zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung nicht vollständig prognostizierbar sei. Weiterhin seien die beiden ausgebrachten globalen Minderausgaben getrennt zu betrachten und zu bewerten. So lägen die veranschlagten 80 Mio. € für globale Minderausgaben außerhalb von Personalausgaben weit unterhalb des als „Bodensatz“ zitierten 1 % des Haushaltsvolumens. Dieser Wert stelle allenfalls eine Richtgröße dar.
- 48 Eine besondere Betrachtung sei ferner bei der globalen Minderausgabe im Personalbereich erforderlich. Sie zeige transparent die tatsächliche Auslastung des Stellenplans dar, während die veranschlagten Personalausgaben den Personalhaushalt bei der Vollausslastung des Stellenplans abbilden.

### Schlussbemerkung des SRH zu globalen Mehr- und Minderausgaben

- 49 Für den SRH ist kein Grund für eine getrennte Betrachtung der beiden globalen Minderausgaben ersichtlich. Die Ausführungen des SMF erklären bei den Personalausgaben lediglich die Entstehung des Bodensatzes. Zusammengerechnet überschritten die Ansätze für globale Minderausgaben den Richtwert von 1 %. Es handelt sich dabei zwar nur um eine Orientierungshilfe, die aber für verfassungsrechtliche Grundentscheidungen wie die mit dem Budgetrecht verbundene Budgetpflicht und den Haushaltsgrundsatz der Spezialität steht.
- 50 Über die Abschöpfung des Bodensatzes hinausgehende globale Minderausgaben sind daher bedenklich, insbesondere im Bereich investiver Ausgaben.
- 51 Der SRH hält an seinen Schlussfolgerungen fest.

### 4.4 Einnahmereste

- 52 Die → Einnahmereste können bei Einnahmeansätzen entstehen, bei denen die Ist-Ergebnisse hinter dem Soll zurückbleiben. Wenn man mit einem Eingang im nächsten Haushaltsjahr rechnen kann, ist die Bildung und Übertragung von Einnahmeresten möglich.
- 53 In das Hj. 2021 übertrug der Freistaat Einnahmereste von 1.337 Mio. €. Davon entfielen auf Epl. 07 rd. 1.214 Mio. €, auf Epl. 09 rd. 108 Mio. € und auf Epl. 10 rd. 15 Mio. €. Die Einnahmereste dienten im Hj. 2021 zur Deckung von Ausgaben.
- 54 Am Ende des Hj. 2021 beliefen sich die verbliebenen Einnahmereste auf rd. 1.484 Mio. €.
- 55 In der HR 2021, Band 1, Pkt. 3.5.1 (Seite 51) sind die verbliebenen Einnahmereste nicht korrekt abgebildet. Für den Epl. 07 sind sie mit 1.247.609.194,29 € und für den Epl. 15 mit 104.442.000,00 € angegeben. Dies entspricht nicht dem in der jeweiligen Zentralrechnung im Einzelplanabschluss ausgewiesenen Endbetrag.<sup>6</sup> Dort haben das SMWA und das SMF die verbliebenen Einnahmereste für Epl. 07 mit 1.247.939.717,13 € und für Epl. 15 mit 104.111.477,16 € beziffert.
- 56 In den beiden Fällen handelt es sich um einen Differenzbetrag von 330.522,84 €, der resteseitig bei den Haushaltsstellen 15 03/271 25 und 07 23/271 11 auftritt. Das SMF hatte bei diesen Titeln gem. § 11 Abs. 4 HG 2021/2022 Mittel im Haushaltsvollzug umgeschichtet. Der fehlende Nachweis wirkte sich bei dem einen Titel mindernd und bei dem anderen erhöhend aus.
- 57 Der Gesamtumfang der Einnahmereste blieb unverändert, insofern hatte die nicht zutreffende Darstellung im Band 1 im Ergebnis keinen Einfluss auf den Haushaltsabschluss 2021.

### 4.5 Ausgabereste und Vorgriffe

- 58 Das staatliche Haushaltsrecht ist vom Grundsatz der Jährigkeit geprägt. Die Übertragung von Ausgabemitteln stellt eine Abweichung zu dieser wichtigen Regel dar.

#### 4.5.1 Bildung und Übertragung von Ausgaberesten

- 59 Die → Ausgabereste sind nicht ausgeschöpfte Ausgabeermächtigungen, die am Jahresende nicht verfallen, sondern ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Man bezeichnet sie auch als „verbliebene“ Ausgabereste. Sie dienen der überjährigen Finanzierung von gebundenen Maßnahmen.

---

<sup>6</sup> [HR 2021, Epl. 07, Seite 91](#); [HR 2021, Epl. 15, Seite 46](#); zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

- 60 Die Übertragung von Ausgaberesten ist nur in bestimmten Fällen zulässig. Voraussetzung ist, dass
- es sich um übertragbare Ausgaben für Investitionen oder aus zweckgebundenen Einnahmen handelt (§ 19 Satz 1 SÄHO) oder
  - sie durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan (§ 19 Satz 2 SÄHO) oder im jeweiligen Haushaltsgesetz für übertragbar erklärt wurden, wie die Ausgaben für Bauunterhalt der Gruppe 519 gem. § 9 Abs. 4 HG 2021/2022 und die Mittel zur Umsetzung von EU-Förderprogrammen gem. § 11 Abs. 1 HG 2021/2022 oder
  - das SMF die Übertragbarkeit in besonders begründeten Einzelfällen zugelassen hat und es sich um Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen handelt, soweit diese noch im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind, (§ 45 Abs. 4 SÄHO).
- 61 Die Übertragung und die Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedarf gem. § 45 Abs. 3 SÄHO der Einwilligung des SMF. Das SMF war nach § 9 Abs. 1 und 2 HG 2021/2022 ermächtigt, Ausgaberechte auf Titel mit dem gleichen Zweck, aber mit einer anderen Bezeichnung und Titelnummer im StHpl. zu übertragen sowie zur Vermeidung oder Verminderung eines Fehlbetrages im Gesamthaushalt einzuziehen. Nach der Übertragung wachsen die übertragenen Ausgaberechte – als „Vorjahresreste“ bezeichnet – den Ausgabebefugnissen des im Vollzug begriffenen Haushaltsplanes zu.
- 62 Die „Vorjahresreste“ sind aus einem Haushaltsentwurf nicht ersichtlich und erscheinen auch im festgestellten Haushaltsplan nicht. Auf diese Weise beeinträchtigen sie die Transparenz des Haushaltes.
- 63 Der Bund verfolgt bei der Vermittlung von planungsrelevanten Informationen einen weitflächigeren Ansatz. Denn sowohl im beschlossenen Haushaltsplan 2022 als auch im Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2023 sind die Reste des Vorjahres abgebildet.<sup>7</sup> Dies erfolgt zum einen sowohl bei den Gesamtübersichten als auch bei den betroffenen Haushaltsstellen in den Einzelplänen. Zur Veranschaulichung ist nachstehend ein Ausschnitt aus dem Bundeshaushaltsplan wiedergegeben.

Abbildung 1: Darstellung von Ausgaberesten im Bundeshaushalt 2022

**Bundespräsidialamt 0112**

Überblick zum Kapitel 0112	Soll 2022 1 000 €	Soll 2021 1 000 €	Veränderung gegenüber 2021 1 000 €	Ausgaberechte 2021 1 000 €	Ist 2020 1 000 €
<b>Einnahmen</b>					
Verwaltungseinnahmen.....	3	3	-		198
Übrige Einnahmen.....	-	-	-		-
<b>Gesamteinnahmen.....</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>-</b>		<b>198</b>
<b>Ausgaben</b>					
Personalausgaben.....	16 664	16 664	-	930	16 006
Sächliche Verwaltungsausgaben.....	8 343	8 565	-222	2 840	6 508
Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen).....	350	350	-		139
Ausgaben für Investitionen.....	1 969	1 781	+208	3 715	3 395
Besondere Finanzierungsausgaben.....	-	-	-		-
<b>Gesamtausgaben.....</b>	<b>27 326</b>	<b>27 340</b>	<b>-14</b>	<b>7 485</b>	<b>26 048</b>
davon flexibilisiert.....	26 976	26 990	-14	7 485	25 909
davon nicht flexibilisiert.....	350	350	-		139

0112 Bundespräsidialamt		Soll 2022 1 000 €	Soll 2021 Reste 2021 1 000 €	Ist 2020 1 000 €
Titel Funktion	Zweckbestimmung			

Quelle: [Auszug aus dem Bundeshaushalt 2022, Epl. 01](#), Seite 13 und 14.

<sup>7</sup> Bundesministerium der Finanzen, [Downloadportal zum Bundeshaushalt](#); zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>64</sup> Dem SRH ist bewusst, dass der Bund den Haushalt anders als der Freistaat Sachsen jährlich aufstellt und das Resteverfahren bei beiden Gebietskörperschaften zum Teil unterschiedlichen Verfahrensbestimmungen unterliegt. Eine Übertragung eins zu eins auf den Landeshaushalt ist deshalb nicht ohne weiteres möglich. Die Angabe über die aus dem Vorjahr übertragenen Reste hängt insbesondere von der Dauer des Verfahrens der Übertragung ab. Nur bei einem zügigen Abschluss ist es möglich, die Ergebnisse noch in den Prozess der Haushaltsaufstellung einzuflechten. Erfahrungsgemäß beschließt das Kabinett die Regierungsentwürfe für einen neuen Haushaltsplan im Freistaat vor der Sommerpause.

<sup>65</sup> Die Abbildung von Vorjahresresten in den Haushaltsentwürfen verschafft dem Haushaltsgesetzgeber wichtige Informationen über den Mittelabfluss bei den Haushaltsstellen mit übertragbaren Ausgaben und unterstützt ihn bei der Entscheidungsfindung über den Mittelbedarf. Ein Prozess der Haushaltsaufstellung ohne eingebettete Angaben, welche die Neigung der Titel zur Restebildung erkennen lassen, erscheint angesichts der seit Jahren hohen Reste nicht mehr zeitgemäß.

<sup>66</sup> Der SRH regt an, nach Lösungen zu suchen, um

- titelweise Angaben zu Ausgaberesten in die Regierungsentwürfe zum StHpl. einzubringen und
- das Verfahren zur Übertragung von Ausgaberesten entsprechend zu beschleunigen.

<sup>67</sup> Dem SMF legt der SRH nahe, diese Überlegungen in die technischen Anforderungen an die digitalen Ausgabereste- und Haushaltsaufstellungsverfahren im Rahmen von HKR 2025 einzubeziehen.

#### 4.5.2 Vorgriffe und Umfang der Ausgabereste

<sup>68</sup> Bei übertragbaren Ausgaben z. B. für eine Baumaßnahme kann die Verwaltung bei Vorliegen der Voraussetzungen von zeitlich und sachlich unabweisbaren Mehrausgaben gem. § 37 SÄHO mit Einwilligung des SMF den Ausgabenansatz überziehen, ohne eine Einsparung an anderer Stelle im Einzelplan anbieten zu müssen. Der Mittelansatz des Folgejahres wird in diesem Fall im Haushaltsvollzug um die Mehrausgabe als → **Vorgriff** vermindert. Die Summe der Bruttoausgabereste – gekürzt um die Vorgriffe – ergibt den Betrag der Nettoausgabereste.

<sup>69</sup> Das SMF stimmte 2020 keinen Vorgriffen zu. Die im Hj. 2020 verbliebenen und in das Hj. 2021 übertragenen Ausgabereste betragen gesamt betrachtet 2.361 Mio. €. Das Gesamtsoll des Hj. 2021 stieg dadurch auf 23.700 Mio. € an. Das → **Gesamtsoll** setzt sich zusammen aus den Haushaltsbeträgen und den „Vorjahresresten“, die in das Haushaltsjahr übertragen worden sind.

<sup>70</sup> Die obersten Dienstbehörden bildeten im Jahr 2021 aus nicht ausgeschöpften Ausgabeermächtigungen erneut Ausgabereste und übertrugen diese mit Einwilligung des SMF nach 2022. Die verbliebenen Reste beliefen sich auf insgesamt 2.591 Mio. €.

71 Die folgende Übersicht stellt den Umfang der verbliebenen Ausgabereste nach Einzelplänen und deren Anteil am Gesamtsoll je Einzelplan dar.

Übersicht 8: Verteilung der im Hj. 2021 verbliebenen Ausgabereste auf die Epl.

Epl.	Ressort	Gesamtsoll		Anteil AR am Gesamtsoll
		verbliebene AR		
		Mio. €		%
01	SLT	70	2	2,9
02	SK	123	9	7,3
03	SMI	1.977	77	3,9
04	SMF	632	8	1,3
05	SMK	4.753	112	2,4
06	SMJusDEG	991	28	2,8
07	SMWA	2.404	651	27,1
08	SMS	1.555	197	12,7
09	SMEKUL	1.200	372	31,0
10	SMR	892	212	23,8
11	SRH	24	1	4,2
12	SMWK	2.594	314	12,1
13	SDB	4	0	
14	Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung	966	211	21,8
15	Allg. Finanzverwaltung	5.516	397	7,2
Gesamt		23.700	2.591	10,9

Quelle: HR 2021, Kassen-Ist 2021.

72 Die verbliebenen Ausgabereste fließen neben den Vorjahresresten in den rechnungsmäßigen Haushaltsabschluss ein. Die Berechnung des Haushaltsabschlusses 2021 ist in Pkt. 4.1, Übersicht 1 dargestellt und erläutert.

73 In manchen Epl. sind die verbliebenen Ausgabereste stets auffallend hoch. Dies ließ sich auch anhand der verbliebenen Reste des Hj. 2021 feststellen. Im Epl. 09 betragen sie 31,0 % an dessen Gesamtsoll. Der Grad der Ausschöpfung der Ausgabeermächtigung war bei diesem Epl. weiterhin am geringsten. Im Epl. 07 belief sich der Anteil der Ausgabereste auf 27,1 % und im Epl. 10 lag er bei 23,7 %.

74 Gemessen an den verbliebenen Ausgaberesten in Euro-Beträgen trugen die Epl. 07, 15 und 09 am meisten zur Restebildung bei. Die Ausgabereste summierten sich in den 3 Einzelplänen auf rd. 1,4 Mrd. €. Sie lagen damit auf dem Vorjahresniveau und erreichen 54,8 % der gesamten Ausgabereste im Hj. 2021.

75 Ressorts, die mit der Finanzierung von EU-Förderprogrammen befasst sind, bilden meist höhere Ausgabereste. Die Maßnahmen sind nicht selten über den Förderzeitraum von mehreren Jahren veranschlagt und ziehen damit eine Übertragung der Mittel nach sich. Die höchsten verbliebenen Ausgabereste waren bei den folgenden Haushaltsstellen gebildet:

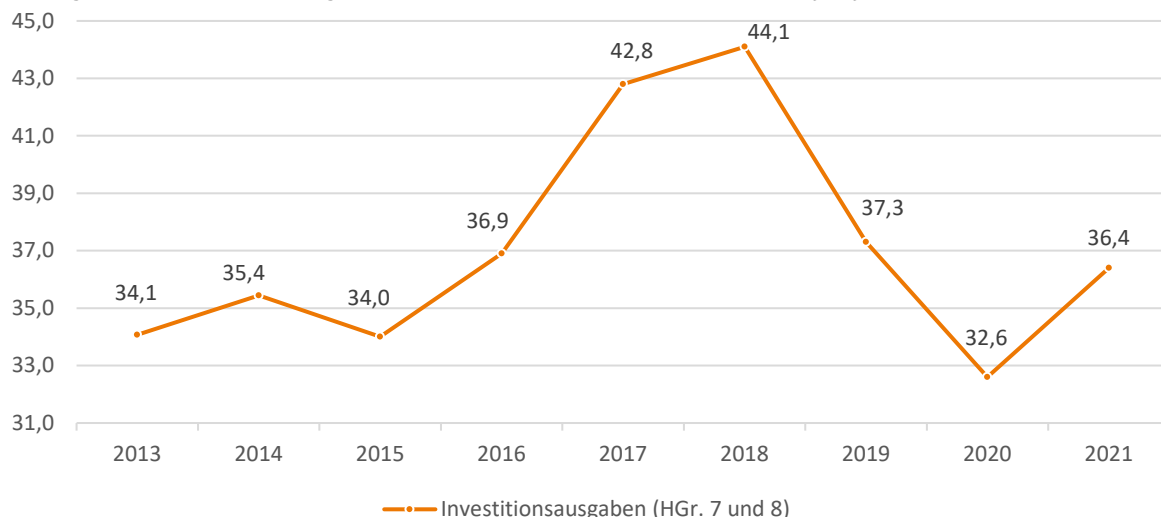
- 151 Mio. € – Kap. 07 20 Tit. 686 11 für Technologieförderung (EU-Strukturfonds – Förderzeitraum 2014 bis 2020),
- 112 Mio. € – Kap. 07 20 Tit. 891 01 für Förderung umweltfreundlicher Verkehrsträger (EU-Strukturfonds – Förderzeitraum 2014 bis 2020),
- 100 Mio. € – Kap. 14 40 Tit. 717 91 Globalansatz Hochschulbau für Infrastruktur und wissenschaftliche Projekte (EU-Strukturfonds – Förderzeitraum 2014 bis 2020).

76 Die Höhe der Ausgabereste aus dem abgelaufenen Hj. 2022 stand zum Zeitpunkt des Abschlusses der inhaltlichen Arbeiten an diesem Beitrag noch nicht fest. Soweit die Bewilligungen des SMF vorlagen, summierten sich die Übertragungen auf 2.889 Mio. €.

### 4.5.3 Investive Ausgabereste

- 77 Der SRH weist seit Jahren auf den hohen Umfang der Ausgabereste hin.
- 78 Neben der Verteilung der Ausgabereste auf die Einzelpläne ist auch die Entwicklung der verbliebenen Mittel bei den HGr. 7 und 8 aufschlussreich. In den Titeln dieser Hauptgruppen sind Ausgaben für Investitionen des Freistaates und für Investitionsförderung veranschlagt.
- 79 Nachstehend hat der SRH die jährlichen Beträge an Ausgaberesten in den HGr. 7 und 8 für den Zeitraum 2013 bis 2021 ins Verhältnis zur Ausgabebefugnis (Gesamt-Soll) beider Hauptgruppen im jeweiligen Haushaltsjahr gesetzt. Die prozentualen Anteile entsprechen den Haushaltsmitteln, die nicht abgeflossen sind und zur Übertragung in das nächste Jahr gelangten:

Abbildung 2: Anteile der Ausgabereste der HGr. 7 und 8 an dem Gesamt-Soll je Hj. von 2013 bis 2021 (%)



Quelle: HR 2013 bis 2021, eigene Berechnung.

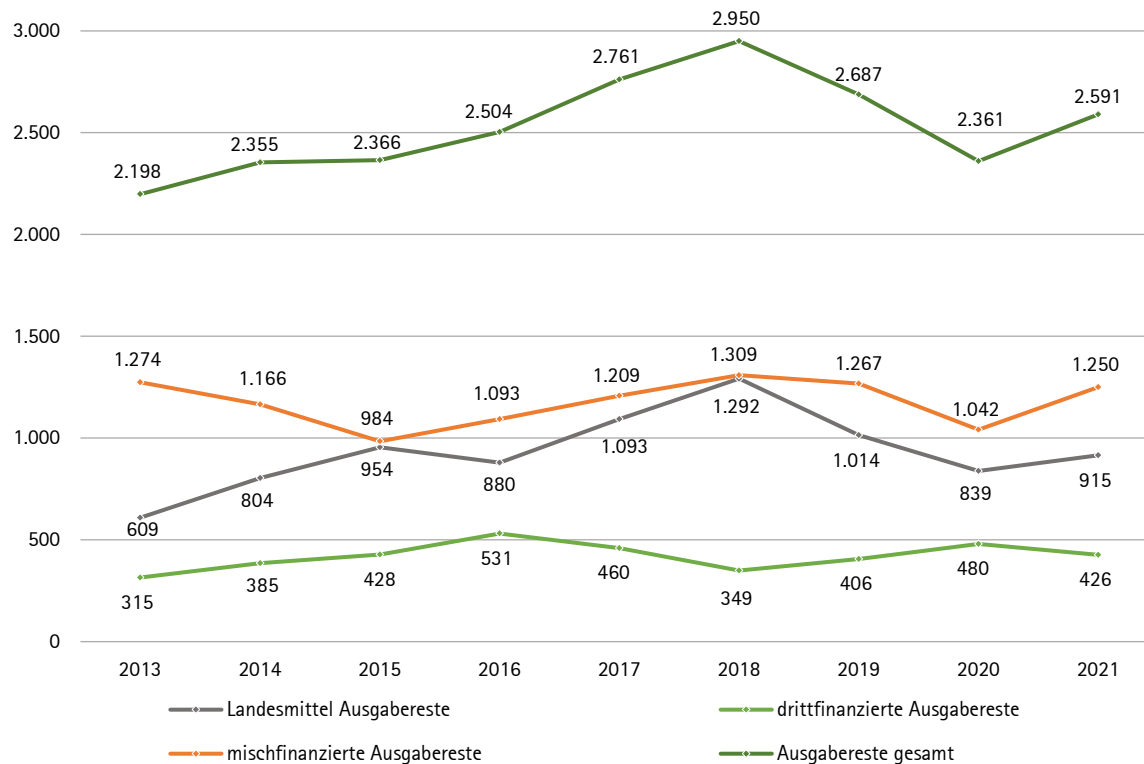
- 80 Der „Sockel“ an Ausgaberesten bei Investitionen liegt bei einem Wert von leicht über 30 %. Auch unter günstigen Umständen bildet sich offenbar ein zügigerer Mittelabfluss nicht aus. In den Hj. 2015 bis 2018 wuchsen die Anteile der verbliebenen investiven Reste auf eine Rekordhöhe von 44,1 % an und fielen anschließend im Coronajahr 2020 auf den Tiefstand von 32,6 %. Im Hj. 2021 ist erneut ein spürbarer Rückgang des Mittelabflusses bei Investitionsausgaben bemerkbar. Der Umfang der verbliebenen investiven Haushaltsreste stieg erneut an.
- 81 Investitionsmittel stellen einen wesentlichen Baustein für die wirtschaftliche Entwicklung des Freistaates dar. Auf eine hohe Ausstattung mit Investitionsmitteln ist bei der Haushaltsplanung daher großer Wert zu legen. An die Adresse der Staatsregierung empfiehlt der SRH, den Ursachen für den sich hinziehenden Abfluss der investiven Haushaltsmittel nachzugehen und notwendige Maßnahmen zu dessen Beschleunigung zu ergreifen.

### 4.5.4 Einteilung nach Finanzierungsquelle und Fortschritt beim Abbau der Reste

- 82 Nach Angaben des SMF im Schreiben vom 29. Juni 2022 teilen sich die aus Hj. 2021 in das Hj. 2022 übertragenen Ausgabereste nach Finanzierungsquellen wie folgt auf:
- 1.250 Mio. € mischfinanzierte Ausgabereste, darunter EU-Mittel einschließlich Landeskofinanzierung i. H. v. 1.151 Mio. €,
  - 915 Mio. € Ausgabereste aus reinen Landesmitteln und
  - 426 Mio. € drittmittelfinanzierte Ausgabereste, darunter EU-Mittel i. H. v. rd. 183 Mio. €.

- 83 Die folgende Abbildung stellt die Entwicklung der Ausgabereste seit 2013 dar. Sie erreichten im Hj. 2018 den Höchstwert im betrachteten Zeitraum und sanken dann über die folgenden 2 Haushaltsjahre. Im Hj. 2021 ist ein erneuter Anstieg insgesamt sowie bei den Ausgaberesten aus Landesmitteln und bei mischfinanzierten Ausgaberesten erkennbar. Eine leichte Verringerung ist ausschließlich bei den drittfinanzierten Ausgaberesten zu verzeichnen.

Abbildung 3: Entwicklung der Ausgabereste 2013 bis 2021 nach Finanzierungsquelle (Mio. €)



Quelle: Angaben des SMF.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 84 Das SMF bestätigte im Schreiben vom 29. Juni 2022 die Anwendung eines restriktiven Prüfmaßstabes bei Ausgaberesten aus Landesmitteln.
- 85 Anzuerkennen ist, dass der Anteil der ungebundenen Ausgabereste aus Landesmitteln an deren Gesamtumfang von 12,7 % im Hj. 2019 auf 1,5 % im Hj. 2021 sank. In absoluten Zahlen ausgedrückt bedeutet dies einen Rückgang von 129 Mio. € im Hj. 2019 auf 13 Mio. € im Hj. 2021.
- 86 Der SRH bestärkt das SMF in seinem strengen Vorgehen zur Begrenzung der Übertragung von Ausgaberesten aus Landesmitteln.

#### 4.6 Bewilligung und Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen

- 87 Eine → **Verpflichtungsermächtigung (VE)** gestattet das Eingehen von Verpflichtungen zum Leisten von Ausgaben in künftigen Jahren. Die VE sind dem Grunde nach in § 6 SäHO geregelt. Sie sind insbesondere erforderlich bei mehrjährigen Investitionsvorhaben, die eine Abfinanzierung in künftigen Haushalten bedingen. Die VE müssen im Haushaltsplan veranschlagt sein. Dies ergibt sich aus § 38 Abs. 1 Satz 1 SäHO. Zur Erhöhung der Transparenz über die Vorbelastung künftiger Haushalte enthalten die Haushaltspläne Übersichten über den Umfang der veranschlagten VE.
- 88 In Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses kann das SMF Ausnahmen in Form von überplanmäßigen (üpl.) und außerplanmäßigen (apl.) VE zulassen. Rechtsgrundlage hierfür ist § 38 Abs. 1 Satz 2 SäHO. Darüber hinaus ist das SMF ermächtigt, nach § 10 Abs. 1 HG 2021/2022 zusätzlichen VE zuzustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushaltsjahr nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.



89 Die obersten Landesbehörden erbringen gem. Nr. 9 VwV zu § 34 SÄHO dem SMF bis zum 15. Februar einen Nachweis über die Inanspruchnahme von VE des abgelaufenen Haushaltsjahres. Sie haben weiterhin über den Bestand der Verpflichtungen, welche die Verwaltung zulasten von VE eingegangen ist, zu berichten. Außerdem übersenden sie dem SRH einen Abdruck der Meldung.

90 Für das Hj. 2021 waren im StHpl. 2021/2022 insgesamt VE i. H. v. 4.042 Mio. € veranschlagt (Vorjahr 2.973 Mio. €).

91 Das SMF hat darüber hinaus im Jahr 2021

- üpl. VE von 8 Mio. €,
- apl. VE von 16 Mio. € und
- zusätzlichen VE von 31 Mio. € zugestimmt.

92 Im Haushaltsvollzug 2021 kamen insgesamt VE von 55 Mio. € zum Soll 2021 hinzu:

Übersicht 9: Bewilligte VE und deren Inanspruchnahme im Hj. 2021

Epl.	Soll VE 2021	Einwilligung/Zuweisung im Haushaltsvollzug	Einsparforderungen bei den Einwilligungen	Gesamt-Bewilligungsrahmen (Soll-VE zuzüglich Einwilligung/Zuweisung abzüglich Einsparforderungen)	Inanspruchnahme	
					T€	%
1	2	3	4	5=2+3-4	6	7=6/5*100
01	0	0	0	0	0	0,0
02	50.201	32	32	50.201	6.124	12,2
03	307.162	3.484	1.880	308.767	162.126	52,5
04	18.476	-8.545	0	9.931	3.611	36,4
05	272.999	31.386	588	303.796	187.040	61,6
06	58.422	-9.000	0	49.422	26.741	54,1
07	1.193.022	-40.688	3.922	1.148.412	589.276	51,3
08	316.728	-1.550	750	314.428	156.329	49,7
09	370.156	-796	167	369.193	215.995	58,5
10	422.670	31.731	0	454.401	289.133	63,6
11	0	0	0	0	0	0,0
12	177.931	92.603	4.450	266.084	233.712	87,8
13	121	0	0	121	48	39,5
14	294.000	30.000	0	324.000	305.790	94,4
15	560.230	-73.965	0	486.265	32.641	6,7
<b>Gesamt</b>	<b>4.042.118</b>	<b>54.691</b>	<b>11.789</b>	<b>4.085.020</b>	<b>2.208.564</b>	<b>54,1</b>

Quelle: HR 2021, eigene Berechnung.

Hinweise: Die Angaben in der Spalte 3 setzen sich aus üpl. und apl. VE gem. § 38 SÄHO, zusätzlichen VE gem. § 10 Abs. 1 Satz 2 HG 2021/2022, ressortübergreifenden Umschichtungen gem. § 10 Abs. 4 HG 2021/2022 und Zuweisungen von Verstärkungs-VE aus Kap. 15 03 zusammen.

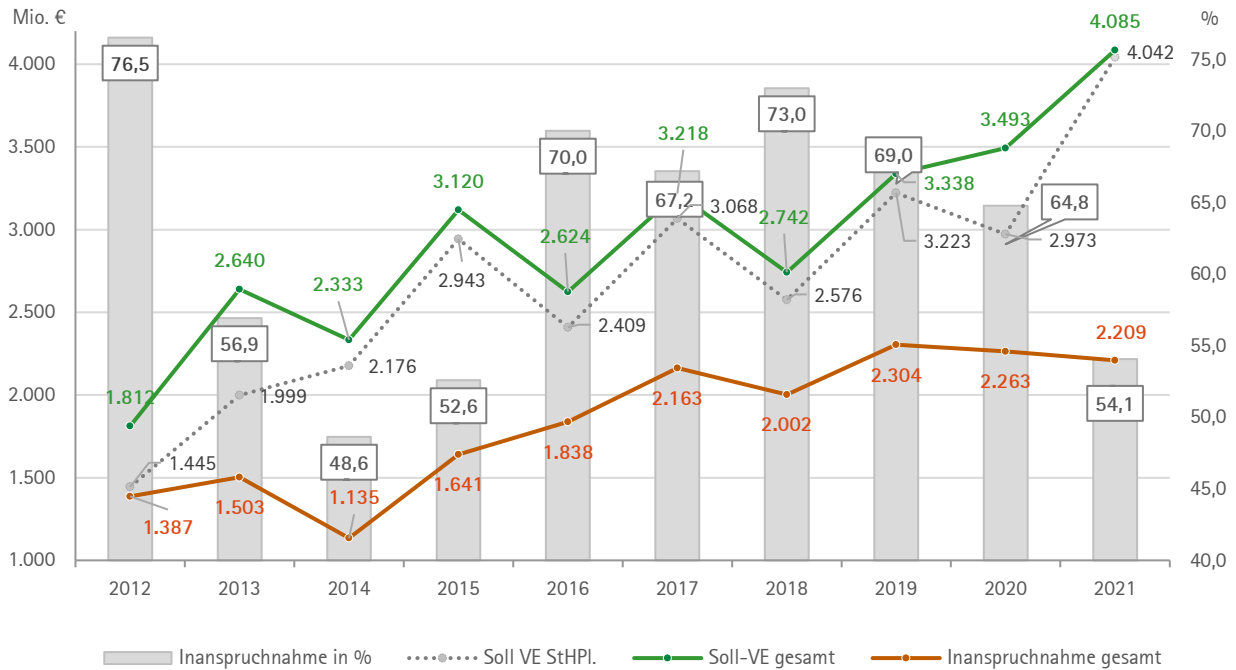
Die Bewilligung der apl. VE bei Epl. 04 war nicht mit der in der Übersicht 4.23 der HR 2021, Band 1 angegebenen Einsparverpflichtung von 1.621.300 € belegt. Ohne Einsparverpflichtung erhöhte sich die Summe der VE bei Epl. 04. Das Soll bei Epl. 04 betrug somit nicht 8.310.000 €, sondern 9.931.300 €.

Die Übersicht berücksichtigt beim Epl. 07 ergänzend zusätzliche VE von 1.790 T€ für Kap. 07 20 Tit. 686 66 (ausgewiesen in Übersicht zu Pkt. 4.6 der HR 2021, Band 1, Seite 167). Die Anpassung beeinflusst entsprechend die Gesamtbeträge in den Spalten 3, 5 und 7. Der Betrag war in der Übersicht der HR 2021, Band 1 zu Pkt. 4.23 nicht enthalten.

93 Im Hj 2021 standen - einschließlich der Einwilligungen im Haushaltsvollzug - insgesamt 4.085 Mio. € an VE (Vorjahr 3.493 Mio. €) zur Verfügung. Die Staatsregierung hat davon 2.209 Mio. € in Anspruch genommen. Das sind 54,1 % der Gesamt-Ermächtigungen für das Hj. 2021. Eine Inanspruchnahme von mehr als 85 % ihrer VE erreichten nur die Ministerien SMF bei der Bewirtschaftung des Epl. 14 und SMWK beim Vollzug im Epl. 12. Die ungünstigsten Soll-Ist-Verhältnisse entfielen auf das SMF bei Epl. 15 und auf die SK mit dem Epl. 02.

94 Der Grad der Inanspruchnahme der VE sank 2021 auf das niedrigste Niveau seit 2015. Wie aus der folgenden Abbildung erkennbar ist, bewegt sich die Inanspruchnahme von VE seit Jahren bei rd. 2 Mrd. €.

Abbildung 4: Entwicklung des SOLL-VE und der Inanspruchnahme von VE



Quelle: 2012 bis 2016, eigene Berechnung; 2017 bis 2021 HR; 2012 bis 2021 StHpl. und Meldungen nach Nr. 9 VwV zu § 34 SÄHO.  
Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 95 Ferner ist auffällig, dass sich die Inanspruchnahme von VE im gesamten Betrachtungszeitraum nicht nur unterhalb des bewilligten Gesamtrahmens, sondern durchgehend sogar unterhalb des jeweils im Haushaltsplan veranschlagten Solls bewegt. Dies verdeutlicht, dass die VE seit mindestens 2012 entgegen dem Grundsatz der Notwendigkeit gem. § 6 Abs. 1 SÄHO zu hoch angesetzt waren. Dies ist bedenklich, sofern die VE nicht für eine verstärkte Steuerung im Baubereich anstelle von überveranschlagten Barmitteln empfehlenswert sind. Der überzogene planseitige Bewilligungsrahmen erhöhte sich zusätzlich um noch im Haushaltsvollzug hinzutretende üpl. und apl. VE.
- 96 Die Vorbelastungen künftiger Haushalte durch Rechtsverpflichtungen sind seit Jahren zu hoch eingeschätzt und die VE im Übermaß veranschlagt und bewilligt. Dies ist erneut am Beispiel des Hj. 2021 festzustellen.
- 97 Auch bei dem für die Hj. 2023/2024 beschlossenen Haushalt liegen die Soll-VE über 4 Mrd. € und somit ebenfalls weit über den voraussichtlichen Bedarfen.
- 98 Der SRH empfiehlt dem Parlament, den VE-Verfügungsrahmen mit strengere Augenmaß festzulegen. Das SMF ist angehalten, bei den Bewilligungen im Haushaltsvollzug strikter vorzugehen, um den VE-Gesamtrahmen nicht mehr als unbedingt notwendig auszuweiten.

#### 4.7 Über- und außerplanmäßige sowie zusätzliche Haushaltsmittel

- 99 Das SMF kann nach § 37 SÄHO in üpl. und apl. Ausgaben einwilligen. Bei → üpl. und apl. Ausgaben handelt es sich um Abweichungen vom Haushaltsplan, die innerhalb desselben Einzelplanes, möglichst durch Einsparung bei anderen gleichartigen Ausgaben, auszugleichen sind. Ausgaben sind üpl., wenn sie den Ansatz bei einer im Haushaltsplan enthaltenen Zweckbestimmung überschreiten und apl., wenn der Haushaltsplan keine Zweckbestimmung enthält.

- <sup>100</sup> Die üpl. und apl. Ausgaben sind dem Landtag halbjährlich, bei mehr als 5 Mio. € im Einzelfall unverzüglich, zur Genehmigung vorzulegen (§ 37 Abs. 4 SÄHO i. V. m. § 4 Abs. 1 HG 2021/2022).
- <sup>101</sup> Das HG räumt dem SMF eine weitere Möglichkeit zur Gestattung von Ansatzüberschreitungen ein. Das SMF kann → **zusätzlichen Ausgaben** einschließlich Kofinanzierungsmitteln gem. § 10 Abs. 1 HG 2021/2022 zustimmen und erforderliche Deckungsfähigkeiten zulassen, wenn hierfür im laufenden Haushalt nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.
- <sup>102</sup> Im Haushaltsvollzug 2021 bewilligte das SMF Mehrausgaben von insgesamt 57 Mio. €. Davon entfielen auf üpl. Ausgaben 14 Mio. €, auf apl. Ausgaben 6 Mio. € und auf zusätzliche Ausgaben 37 Mio. €.
- <sup>103</sup> Die einzelnen Bewilligungen verteilen sich auf die Einzelpläne wie folgt:

Übersicht 10: Bewilligungen des SMF im Hj. 2021 (T€)

Epl.	Ressort	bewilligte			gesamt
		üpl. Ausgaben	apl. Ausgaben	zusätzliche Ausgaben	
01	SLT	0	0	26	26
02	SK	915	65	0	980
03	SMI	128	963	68	1.158
04	SMF	0	0	0	0
05	SMK	431	0	0	431
06	SMJusDEG	285	0	0	285
07	SMWA	116	230	20.588	20.933
08	SMS	11.149	4.774	708	16.631
09	SMEKUL	129	3	2.878	3.010
10	SMR	0	14	12.898	12.912
11	SRH	0	0	0	0
12	SMWK	755	0	138	893
13	SDB	0	0	0	0
14	Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung	0	0	0	0
15	Allgemeine Finanzverwaltung	0	0	0	0
Gesamt		13.908	6.048	37.304	57.260

Quelle: HR 2021.

- <sup>104</sup> Den höchsten Anteil an den üpl. Ausgaben bewilligte das SMF im Epl. 08 mit 11 Mio. €. Die Mehrausgaben waren zur Bekämpfung der Afrikanischen Schweinepest im Landkreis Görlitz vorgesehen.
- <sup>105</sup> Der größte Teil der apl. Ausgaben im Haushaltsvollzug 2021 mit knapp 5 Mio. € entfiel ebenfalls auf den Epl. 08 und war desgleichen für Maßnahmen gegen die vorgenannte Tierseuche bestimmt.
- <sup>106</sup> Die höchsten zusätzlichen Ausgaben hat das SMF zugunsten des Epl. 07 mit fast 21 Mio. € und des Epl. 10 mit knapp 13 Mio. € bewilligt. Im Geschäftsbereich des SMWA handelte es sich überwiegend um zusätzliche Ausgaben für Förderung nach dem Aufstiegsförderungsgesetz aufgrund erhöhten Antragsaufkommens. Beim SMR waren die zusätzlichen Ausgaben für die Umsetzung von 6 Vorhaben im Rahmen der Strukturentwicklung in den sächsischen Braunkohleregionen gemäß Investitionsgesetz Kohleregionen zu verwenden.

#### 4.7.1 Rechtmäßigkeit der Bewilligungen

- <sup>107</sup> Im Laufe des Hj. 2021 stellten die obersten Dienstbehörden zahlreiche Anträge auf üpl. und apl. Ausgaben sowie ggf. üpl. und apl. VE. Das SMF sprach Bewilligungen aus, die bei den Ausgaben den Umfang von insgesamt rd. 20 Mio. € erreichten.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> [HR 2021, Band 1, Übersicht in Pkt. 4.3](#); zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

- <sup>108</sup> Die üpl. und apl. Ausgaben sowie üpl./apl. VE bedürfen grundsätzlich einer Einwilligung des SMF. Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Dieses Notbewilligungsrecht beruht auf Art. 96 Verfassung des Freistaates Sachsen und ist einfachgesetzlich in den §§ 37, 38 SÄHO ausgeformt. Unabweisbar ist ein Bedürfnis, wenn die vorgesehene Ausgabe sachlich unbedingt notwendig und zugleich zeitlich unaufschiebbar ist; vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Mai 1977, Az. 2 BvE 1/74.
- <sup>109</sup> Die Voraussetzungen für ein unvorhergesehenes Bedürfnis und für die Unabweisbarkeit in zeitlicher und sachlicher Hinsicht haben die obersten Dienstbehörden im Antrag ausführlich darzulegen und das SMF hat sich deren Vorliegen zu vergewissern.
- <sup>110</sup> Da das Notbewilligungsrecht des SMF gegenüber dem Etatbewilligungsrecht des SLT nur nachrangig gilt, ist dabei ein strenger Maßstab anzulegen.
- <sup>111</sup> Der SRH hat in seinen Jahresberichten 2021 und 2022 unzählige üpl. und apl. Bewilligungen des SMF in den Hj. 2019 und 2020 beanstandet.<sup>9</sup> Der SRH rügte, dass die o. g. strengen gesetzlichen Maßstäbe nicht eingehalten waren. In der überwiegenden Anzahl der damals vertieft geprüften Fälle hätte das SMF nach Auffassung des SRH die Einwilligung nicht erteilen dürfen.
- <sup>112</sup> Das Bewilligungsgeschehen im Jahr 2021 gibt erneut Anlass dazu, an die Bedenken des SRH aus den Vorjahren anzuknüpfen. Die von der Staatsregierung gestellten Anträge waren nicht schlüssig begründet und die Prüfungstiefe des SMF war unzureichend.
- <sup>113</sup> In der folgenden Übersicht sind Beanstandungen im Ergebnis der Prüfung einer Stichprobe aus den Bewilligungen wiedergegeben:

Übersicht 11: Bewilligung von ausgewählten apl./üpl. Ausgaben und VE in 2021

Kap. Tit.	Zweck	Antrag Datum	Einwilligung Datum	Betrag in €	Feststellung SRH
09 03 632 02  üpl.	Sonstige Zuweisungen für gemeinsame Forschungseinrichtungen in anderen Bundesländern	22.11.2021	01.12.2021	1.339	Die zeitliche Dringlichkeit des Antrages war nicht begründet. Die Angabe eines Datums oder einer Kalenderwoche, bis wann eine Bewilligung zwingend erfolgen muss, fehlte. Ferner erfolgte im Antrag keine Angabe zu schwerwiegenden Folgen einer Nichtbewilligung. Eine fortlaufende Finanzierung war bereits in der Verwaltungsvereinbarung von 2016 zugesichert. Der Bedarf war bekannt. Das Merkmal der Unvorhergesehenheit war somit nicht erfüllt. Weshalb eine Veranschlagung im StHpl. 2021/2022 unterblieben war, war nicht erläutert.
09 12 534 81  üpl.	Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie - Dienstleistungen Dritter	20.09.2021	27.09.2021	75.000	Die Begründung für die Unvorhergesehenheit ist zweifelhaft, denn die Gebietskulisse nitratbelasteter Gebiete hatte das SMEKUL bereits im März 2021 im Internet bekanntgegeben. Der SLT hat den StHpl. 2021/2022 erst am 20. Mai 2021 beschlossen. Die erforderlichen Mehrausgaben hätten berücksichtigt werden können, da davon auszugehen ist, dass ein Planungsvorlauf bestand und die Daten schon vor März 2021 vorlagen. Die zeitliche Unabweisbarkeit war nicht anhand einer Zeitangabe, bis wann eine Bewilligung zwingend erfolgen muss, untersetzt. Schwerwiegende Folgen einer Nichtbewilligung hat das SMEKUL nicht benannt.
Gesamt üpl./apl. Ausgaben				76.339	

<sup>9</sup> [Jahresbericht 2021 des SRH, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.7.1, Tz. 68 ff.](#) und [Jahresbericht 2022 des SRH - Band I, Beitrag Nr. 1, Pkt. 5.2.1, Tz. 119 ff.](#); zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

Kap. Tit. üpl./apl. VE	Zweck	Antrag	Einwilligung		Feststellung SRH
		Datum	Datum	Betrag in €	
04 01 547 03  apl.	Ausgaben für Leistungen der Sächsischen Aufbaubank	05.11.2021	16.11.2021	1.800.000	Der VE-Bedarf war nicht unvorhergesehen und auch nicht unabweisbar. Die VE dienten zum Abschluss einer Kooperationsvereinbarung mit der SAB zum Aufbau eines zentralen Online-Förderportals bis 31. Dezember 2022. Mit diesem Instrument sollte das Land die Verpflichtung aus § 1 Abs. 1 Onlinezugangsgesetz (OZG) erfüllen. Die Notwendigkeit der Kooperation mit der SAB war bei Haushaltsaufstellung bekannt und der erforderliche Titel mit einem Baransatz von 2,8 Mio. € jeweils für 2021 und 2022 eingestellt. Das SMF wollte zur Erfüllung eines Auftrags aus dem Koalitionsvertrag den Bürgern im Freistaat für die laufende Legislaturperiode die digitale Dienstleistung zur Verfügung stellen und eine Verschiebung der Betriebsreife in die Hj. 2023/2024 vermeiden. Nach Mitteilung des SMF wird diese bis etwa Ende 2026 erreicht sein. Es ist jedoch nicht dargelegt, dass für das Land erhebliche Nachteile entstanden sind, z. B. im Fördermittelvollzug oder aufgrund von im OZG bei Pflichtverletzung verankerten Rechtsfolgen.
09 02 547 04  üpl.	Ausgaben für die Durchführung überregionaler und sonstiger Konferenzen und Veranstaltungen	02.07.2021	26.07.2021	37.000	Die VE sollten das Eingehen von Verpflichtungen mit der Anmeldung zur agra Landwirtschaftsausstellung 2022 ermöglichen. Die Begründung der Unvorhergesehenheit trägt nicht, denn das SMEKUL weist zwar auf die unerwartete Absage der agra 2021 hin, die zudem bereits Ende Januar 2021 erfolgte. Es legte jedoch nicht dar, dass der Mittelbedarf für die agra 2022 unvorhergesehen gewesen wäre. Stellt man auf den Zeitpunkt der Absetzung der „agra 2021“ ab, hätten die erforderlichen VE außerdem in den StHPl. 2021/2022 eingestellt werden können, den der SLT erst am 20. Mai 2021 beschlossen hat. Ferner verwundert die Antragstellung erst im Juli 2021, wenn die Absage bereits Ende Januar 2021 erfolgte.
09 12 526 04  apl.	Sachverständigenleistungen bei strahlenschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren	10.06.2021	05.07.2021	62.100	Der Antrag ließ die Angabe eines Endzeitpunktes, bis wann eine Bewilligung zwingend erfolgen muss, vermissen. Das SMF wies in seiner Stellungnahme auf eine ergänzende Unterlage hin, aus der sich die zeitliche Unabweisbarkeit ergebe. Selbst bei Dringlichkeit der VE fehlte es aber an Ausführungen des SMEKUL zu schwerwiegenden Folgen einer Nichtbewilligung.
09 12 534 81  üpl.	Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie – Dienstleistungen Dritter	20.09.2021	27.09.2021	105.000	Die Begründung für die Unvorhergesehenheit ist nicht ausreichend, denn die Gebietskulisse nitratbelasteter Gebiete hatte das SMEKUL bereits im März 2021 im Internet bekanntgegeben. Der SLT hat den StHpl. 2021/2022 erst am 20. Mai 2021 beschlossen. Die erforderlichen VE hätten berücksichtigt werden können, da davon auszugehen ist, dass ein Planungsvorlauf besteht und die Daten auch schon vor März 2021 vorlagen. Die zeitliche Unabweisbarkeit war nicht begründet. Das SMEKUL hat nicht angegeben, bis wann eine Bewilligung zwingend erfolgen muss. Schwerwiegende Folgen einer Nichtbewilligung waren nicht dargetan.
Gesamt üpl./apl. VE				2.004.100	

Quelle: HR 2021, Bewilligungsschreiben des SMF.

- 114 Bei der stichprobenhaften Prüfung der o. g. bewilligten Ausgaben konnte der SRH das Vorliegen der zeitlichen Dringlichkeit anhand der Antragsangaben nicht feststellen. Häufig fehlten Zeitangaben und es blieb völlig offen, bis wann die Verwaltung die Ausgabe tätigen musste. Darlegungen über zu erwartende schwerwiegende Folgen einer Nichtbewilligung für den Freistaat Sachsen fehlten.
- 115 Die Antragsteller trugen zwar vor, die Mittelbedarfe wären unvorhergesehen gewesen. Die weiteren Ausführungen dazu waren aber oft nicht schlüssig und es ließ sich nicht feststellen, zu welchem Zeitpunkt nach dem Beschluss über den DHH 2021/2022 sich die Kenntnis einstellte.

- 116 Grenzwertig und daher in besonderem Maße begründungsbedürftig sind Fälle, bei denen der Bedarf, wie in den nachstehenden Beispielen, zwar dem Grunde nach, aber nicht in allen Einzelheiten bekannt war:
- erst nach Abschluss des Aufstellungsverfahrens für den DHH 2021/2022 war die vollständige Gebietskulisse bekannt oder
  - zum Zeitpunkt der Planung des DHH 2021/2022 war die Wiederaufnahme und Fortführung des Verfahrens nicht absehbar.
- 117 In seiner Stellungnahme teilte das SMF mit, dass in 3 der o. g. Fälle eine auskömmliche Veranschlagung im Staatshaushalt im parlamentarischen Verfahren zwar möglich war, diese jedoch unterblieben sei. In einem weiteren Fall habe versehentlich eine fehlerhafte Summierung vorgelegen.
- 118 Das Haushaltsaufstellungsverfahren dauert erfahrungsgemäß mehrere Monate an. Die Kenntnis über den Mittelbedarf kann in dieser Zeit reifen. Der Antrag auf üpl. und apl. Mittel bedarf dann ausführlicher Schilderungen für die Einordnung des Sachverhalts unter die Voraussetzung der Unvorhergesehenheit. Nicht ganz von der Hand zu weisen ist der Gedanke, dass die obersten Landesbehörden in manchen Fällen mit dem Antrag versuchen könnten, ein Versehen bei der Mittelveranschlagung nachträglich zu glätten.
- 119 Wie die Begründungen zur zeitlichen sind auch fallgenaue Angaben zur sachlichen Unabweisbarkeit unabdingbar. Der Antragsteller hat sich umfassend zu schwerwiegenden Folgen einer Nichtbewilligung für den Freistaat in den Anträgen zu erklären.
- 120 Aufgrund seiner Prüfungserfahrungen sieht der SRH nach wie vor erheblichen Nachbesserungsbedarf in der Beantragungs- und Bewilligungspraxis. Er erinnert daran, dass es sich bei der Bewilligung von üpl. und apl. Ausgaben um ein Notbewilligungsrecht handelt. Vorrangig sind die Mittelbedarfe in das Haushaltsaufstellungsverfahren – selbst im parlamentarischen Verfahrensabschnitt – einzubringen.
- 121 Er hält an seinen bisherigen Empfehlungen fest und empfiehlt dem SMF auch weiterhin, die Antragsformulare anzupassen.
- 122 Dies betrifft Angaben
- zum Eintritt der Kenntnis vom Mittelbedarf und zur Einordnung in den zeitlichen Ablauf der Haushaltsaufstellung und
  - zur Dringlichkeit des Mittelbedarfs. Hierzu ist wiederum entscheidend,
    - bis wann die Verwaltung die Ausgaben zu leisten oder die Verpflichtung einzugehen hat und
    - welche schwerwiegenden Folgen für das Land eintreten, wenn die Mehrausgaben und VE nicht bewilligt werden
- 123 Der SRH steht dem SMF gerne beratend zur Seite.
- 4.7.2 Mehrausgaben ohne Bewilligung**
- 124 Für Mehrausgaben von 643.305,29 € lag weder eine Ermächtigung durch den Haushaltsplan noch die Einwilligung des SMF in üpl. oder apl. Ausgaben vor; vgl. HR 2021, Band 1, Seite 194, unter „Anmerkungen zur HHR 2021“.

125 Die noch abschließend zu bewilligenden Haushaltsüberschreitungen mit insgesamt 643.305,29 € betreffen folgende Haushaltsstellen:

- Kap. 05 03 Tit. 684 51 – Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen im Rahmen der EU-Förderung – Ausgaben von 625 T€ und
- Kap. 05 15 Tit. 893 91 – Zuschüsse für Investitionen an freie Träger im Rahmen der Förderung der schulischen Infrastruktur – Ausgaben von 18 T€.

126 Entsprechende Einsparungen erfolgten im jeweiligen Epl. und sind in der HR nachgewiesen.

#### 4.8 Mittelausreichung an Beteiligungen

127 Im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ waren Mittel zur Auszahlung an Betriebe und Beteiligungen des Freistaats Sachsen vorgesehen. In der HR 2021 ist der gem. Abschnitt D, Ziff. II Pkt. 13 VwV Rechnungslegung 2021 geforderte titel- und unternehmensbezogene Ausweis der Mittelabflüsse unvollständig. In der betreffenden Übersicht der Anlage XIV zur Zentralrechnung für den Epl. 15 fehlt die Kapitalzuführung an die Mitteldeutsche Medienförderung GmbH i. H. v. 418,5 T€. Anders als bei den übrigen Unterstützungsleistungen an Beteiligungen aus dem Sondervermögen lag die Bewirtschaftungsbefugnis für diese Haushaltsmittel bei der SK.

128 Nach Auskunft des SMF handelt es sich dabei um einen Übertragungsfehler. Dies verwundert, denn der SRH wies bereits im Rahmen der Prüfung der Unterstützung staatlicher Beteiligungen aufgrund der Corona-Pandemie mit Schreiben vom 7. Juli 2022 bezüglich dieser Mittel auf die unvollständige Berichterstattung an den HFA hin. Die Beiträge der Ressorts zur HR waren dagegen erst bis zum 2. September 2022 an das SMF zu übersenden und dieses legte die HR 2021 am 30. Dezember 2022 dem Landtag vor; siehe Pkt. 1, Tz. 1.

129 Das SMF betonte in seiner Stellungnahme, dass die Darstellung der Ausgaben in der Anlage zu Epl. 15 der Haushaltsrechnung in der Gesamtübersicht zum Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ korrekt erfolgte. Der separate Ausweis in der besagten Anlage erfolgte fälschlicherweise nicht.

130 Das SMF sicherte künftige Beachtung zu.

### 5 Vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung

#### 5.1 Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln

131 Im Zeitraum vom 1. Januar bis einschließlich 2. Juni 2021 beruhte die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln auf Art. 98 Verfassung des Freistaates Sachsen. Ohne vom Parlament festgestellten Haushaltsplan für 2021 durfte die Staatsregierung nur unter strengen Voraussetzungen Ausgaben tätigen und VE eingehen. Das SMF hat Verwaltungsvorschriften zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung (VwV vorl. HWiF 2021) vom 11. Dezember 2020 im Rahmen seiner Zuständigkeit aus § 5 SäHO erlassen. Die VwV vorl. HWiF 2021 konkretisierte die Beschränkungen aus Art. 98 Verfassung des Freistaates Sachsen.

132 Die zu leistenden Ausgaben waren der Höhe nach wie folgt begrenzt:

- 40 % für die HGr. 5 und 6 und
- 80 % für die HGr. 4, 7 und 8,

gemessen an den Ansätzen des Entwurfes des Haushaltsplanes 2021 mit Stand 8. Dezember 2020.

133 Für das Eingehen von VE lag die Obergrenze für die HGr. 5 und 6 bei 70 %. Allerdings galten die Begrenzungen bei Ausgaben und VE nicht bei Erfüllung von Rechtsverpflichtungen. Das SMF war befugt, gem. Abschnitt II, Ziff. 7 der VwV vorl. HWiF 2021 auf Antrag der Ressorts Ausnahmen von den genannten Obergrenzen zuzulassen.

- 134 Der SRH hat einzelplanbezogen und je Hauptgruppe untersucht, inwiefern die in der VwV festgelegten Obergrenzen für Ausgaben ausreichen, um den Haushaltsvollzug in der Zeit der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung zu bewältigen. Es handelte sich um eine rein rechnerische Betrachtung der Sachverhalte.
- 135 Dafür filterte der SRH zuerst den Stand des Mittelabflusses je Hauptgruppe und je Einzelplan zum Tag des Außerkrafttretens der o. g. VwV am 2. Juni 2021 und setzte diesen jeweils ins Verhältnis zu den Haushaltsansätzen im Regierungsentwurf. Die Ergebnisse oberhalb der Grenzwerte sind mit roter Schriftfarbe gekennzeichnet.

Übersicht 12: Ausschöpfungsgrad der Haushaltsansätze je Einzelplan und Hauptgruppe (%)

		Obergrenze 40 %		Obergrenze 80 %		
Epl.	Ressort	HGr. 5	HGr. 6	HGr. 4	HGr. 7	HGr. 8
01	SLT	25,2	41,1	42,7		20,3
02	SK	22,7	21,0	35,1		8,6
03	SMI	30,9	44,5	42,3	1,8	13,2
04	SMF	15,8	45,5	41,1		43,2
05	SMK	6,0	44,0	39,9		10,9
06	SMJusDEG	36,7	43,3	42,9		12,7
07	SMWA	19,6	44,2	37,7	17,7	12,0
08	SMS	17,9	36,0	35,1		29,2
09	SMEKUL	12,5	42,9	38,6	5,1	32,4
10	SMR	20,0	35,9	37,4		8,8
11	SRH	10,4	48,2	41,2		47,8
12	SMWK	23,1	27,2	39,0	44,7	30,3
13	SDB	15,2	38,4	37,7		0,0
14	Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung	40,0			29,3	41,9
15	Allgemeine Finanzverwaltung	60,7	38,7	89,8		43,5
<b>Gesamt</b>		<b>32,5</b>	<b>38,3</b>	<b>43,1</b>	<b>27,2</b>	<b>22,7</b>

Quelle: Regierungsentwurf 2021, Kassen-Ist zum 2. Juni 2021 und eigene Berechnung.

- 136 Im Epl. 15 hat das SMF bei den Ausgaben der HGr. 5 die Obergrenze von 40 % um 20,7 Prozentpunkte erheblich überschritten. Bei den Ausgaben der HGr. 6 haben gleich mehrere oberste Landesbehörden über 40 % des Ansatzes aus dem Regierungsentwurf verausgabt.
- 137 Die Mittel der HGr. 4 erfuhren laut Berechnung eine Überziehung um fast 10 Prozentpunkte ausschließlich im Epl. 15.
- 138 Der für HGr. 7 und 8 vorgegebenen Obergrenze von 80 % ist die Staatsregierung in keinem Einzelplan nahegekommen. Gesamtbetrachtet entwickelte sich der Mittelabfluss bis zu dem genannten Zeitpunkt bei den investiven Ausgaben recht moderat.
- 139 Angefragt, wie es den Überblick über die Einhaltung der gemachten Vorgaben behielt und ob es Verstöße gegen die VwV feststellte, teilte das SMF im Schreiben vom 3. Februar 2023 mit, dass die Zuständigkeit und Anwendung des Art. 98 Verfassung des Freistaates Sachsen allein bei den Ressorts liege. Das SMF habe am Ende der Zeit der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung 2021 keinen Bericht erstellt oder in anderer Weise die haushaltmäßigen Ergebnisse festgehalten und eine Auswertung dazu verschriftlicht. Offen blieb damit, ob die oben aufgezeigten Überschreitungen allein auf zu erfüllende Rechtsverpflichtungen oder auf sonstige Sachverhalte zurückzuführen waren.



140 Der SRH gibt zu bedenken, dass der Erlass von Bewirtschaftungsregeln für die vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung nur dann konsequent ist, wenn das SMF deren Einhaltung im Blick behält und sich die Möglichkeit offen lässt, bei stark abweichender Entwicklung weitere Maßnahmen zu ergreifen. Die Verantwortung für die Mittelbewirtschaftung entsprechend den Maßstäben von Art. 98 Verfassung des Freistaates Sachsen liegt zwar in der Verantwortung der Ressorts. Aufgabe des Finanzministeriums ist jedoch, dies mit geeigneten Bewirtschaftungsregeln zu begleiten.

141 Ferner hält der SRH fest, dass die Staatsregierung die Obergrenze von 80 % für Personalausgaben und investive Ausgaben nicht mal annähernd ausgeschöpft hat. Er empfiehlt, künftig bei Notwendigkeit einer vorläufigen Haushaltsführung einen maßvolleren Ansatz zu wählen. Da die Dauer der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung bei Erlass der VwV nicht bekannt ist, bietet sich eine zeitliche Staffelung an.

## 5.2 Stellungnahme des SMF

142 Das SMF verbleibe weiterhin bei seiner Stellungnahme vom 3. Februar 2023, wonach keine Überwachung und kein entsprechendes Berichtswesen durch das SMF zu erfolgen haben.

143 Die rechnerische „Überziehung“ im Epl. 15 bei der HGr. 4 sei aus Sicht des SMF auf die im Regierungsentwurf veranschlagte globale Minderausgabe i. H. v. 275 Mio. € zurückzuführen. Nach deren Herausrechnen ergebe sich eine Quote von 44 %. Die Überschreitung der HGr. 5 im Epl. 15 sei auf Rechtsverpflichtungen im Zusammenhang mit Zinsausgaben zurückzuführen, für die die Grenzen der VwV nicht galten.

## 5.3 Schlussbemerkung des SRH zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung

144 Die Ausführungen des SMF zur Überschreitung der Grenzwerte für die HGr. 4 und 5 nimmt der SRH zur Kenntnis.

145 Weiterhin sieht der SRH das SMF bereits aus der Sache heraus in der Verantwortung, sich Klarheit darüber zu verschaffen, ob die bisher angewandten Regelungen geeignet sind, tatsächlich greifen oder eine Nachjustierung für die Zukunft erfordern. Dafür bedarf es aus Sicht des SRH keiner gesetzlich auferlegten Berichtspflichten.

146 Der SRH empfiehlt dem SMF, die Bewirtschaftungsmaßnahmen aus der Zeit der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung künftig zeitnah in angemessenem Rahmen zu evaluieren.

## 5.4 Haushaltsüberschreitungen

147 Mit dem beschlossenen HG 2021/2022 trat der StHpl. 2021 rückwirkend zum 1. Januar 2021 in Kraft. Der Haushaltsplan ersetzte die fehlenden Ermächtigungen und ermöglichte die Anrechnung der bis dahin getätigten Ausgaben und eingegangenen Verpflichtungen auf die vom Haushaltsgesetzgeber erteilten Bewilligungen. Bis einschließlich 2. Juni 2021 verausgabte Mittel, die im beschlossenen StHpl. 2021/2022 nicht vorgesehen waren, sollten die obersten Dienstbehörden gemäß VwV Rechnungslegung 2021 als Haushaltsüberschreitung in der HR 2021 ausweisen. Diese waren im jeweiligen Einzelplan einzusparen.

148 In der HR 2021 sind vereinzelt Haushaltsüberschreitungen i. S. v. Art. 98 Verfassung des Freistaates Sachsen aufzufinden:

■ 4.154.290,59 € - Kap. 08 08 Tit. 671 55 - Erstattungen für Tiergesundheit,

■ 10.145,56 € - Kap. 07 20 Tit. 686 72 - Ausgaben für Projekte im Rahmen der Interregionalen Zusammenarbeit,

■ 350,59 € - Kap. 07 03 Tit. 686 01 - Zuschüsse zur Finanzierung des Betriebes des IT-Standards XUnternehmen / Bund-Länder-Ausschuss „eGovernment für die Wirtschaft“.

149 Alle Ausgaben haben das SMS und das SMWA nach Angaben in der HR im jeweiligen Einzelplan eingespart. Der Ausweis der einzelnen Haushaltsüberschreitungen erfolgte in den Anlagen zu den jeweiligen Zentralrechnungen der obersten Landesbehörden.

<sup>150</sup> Die HR enthielt keine zusammengefasste Darstellung der Haushaltsüberschreitungen. Der SRH regt an, künftig eine Übersicht über die nicht rückwirkend bestätigten Ausgaben der vorläufigen Haushaltsführung in den Vorbericht aufzunehmen.

## 6 Einsatz von Instrumenten beweglicher Mittelbewirtschaftung

### 6.1 Haushaltmäßige Verstärkungsmittel im Kap. 15 03

<sup>151</sup> Im Hj. 2021 standen im Kap. 15 03 titelbezogene Verstärkungsmittel i. H. v. rd. 294 Mio. € einschließlich gekoppelter Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes und Ausgabereste des Vorjahres zur Verfügung. Der SRH bezeichnet diese nachstehend in Abgrenzung zur haushaltsgesetzlichen Ermächtigung zu Verstärkungen aus § 10 Abs. 4 HG 2021/2022 als **haushaltsmäßige Verstärkung**.

<sup>152</sup> Die haushaltsmäßige Verstärkung war veranschlagt zur Finanzierung von:

- Personalausgaben,
- Ausgaben für Rechtsverpflichtungen,
- Ausgaben der EU-Förderung im Förderzeitraum 2021 bis 2027 für konsumtive und investive Maßnahmen,
- Ausgaben für Investitionen,
- Ausgaben aus Zuweisungen aus dem Vermögen ehemaliger Partei- und Massenorganisationen der Deutschen Demokratischen Republik (PMO-Vermögen) und
- Ausgaben aus Zuweisungen aus dem Mauerfonds.

<sup>153</sup> Die Ausgabeermächtigungen bei den jeweiligen Verstärkungstiteln im Kap. 15 03 standen per Haushaltsvermerk anderen Haushaltsstellen zur Deckung von Mehrausgaben zur Verfügung. Der buchmäßige Nachweis erfolgte dementsprechend bei den von der Verstärkung begünstigten Titeln.

<sup>154</sup> Aus den 294 Mio. € an Verstärkungsmitteln wies das SMF einen Teil den Ressorts zu. Der auf diesem Weg verstärkte Ermächtigungsrahmen für Ausgaben lässt sich aus der HR 2021 nicht entnehmen. In den Anlagen V der HR zu Epl. 15 ist keine Spalte vorgegeben für die Mitteilung des den Ministerien zugewiesenen Betrages.

<sup>155</sup> Der SRH empfiehlt, die Übersicht für die Anlage V in der VwV Rechnungslegung 2023 um die Angabe zur Höhe der jeweils zugewiesenen Beträge zu erweitern.

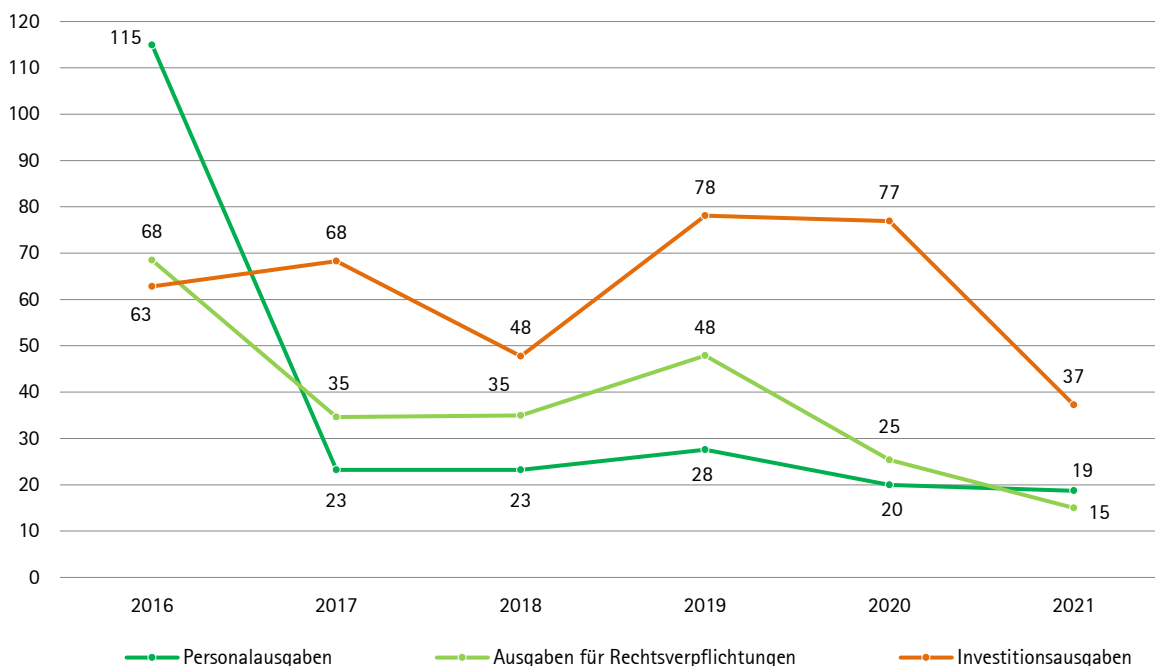
<sup>156</sup> Von den zugewiesenen Mitteln nahmen die Ressorts rd. 34 Mio. € im Haushaltsvollzug 2021 in Anspruch. Das sind lediglich 11,5 % des gesamten Verfügungsrahmens von 294 Mio. € für haushaltsmäßige Verstärkungen.

<sup>157</sup> Ein Anteil von 76,6 % (225 Mio. €) ist im Hj. 2021 als zu übertragender Rest verblieben, davon entfielen 148 Mio. € auf die EU-Förderung im Zeitraum 2021 bis 2027 und 64 Mio. € für die Zuweisungen aus dem PMO-Vermögen. Als freie Minderausgaben verfielen 12,6 % (28 Mio. €) der Verstärkungsmittel.

<sup>158</sup> Insbesondere die im Epl. 15 veranschlagten Verstärkungsmittel für Personalausgaben, Rechtsverpflichtungen und Investitionen sind seit mehreren Jahren ein fester Bestandteil des sächsischen Haushaltes. Sie sind gegenseitig deckungsfähig, bilden als globale Mehrausgaben eine zusätzliche Finanzierungsquelle für Mehrbedarfe im Haushaltsvollzug und übernehmen die Funktion eines weiteren Bausteines der Flexibilisierung. Damit verbunden ist der Übergang von Etatentscheidungen vom Parlament auf die Staatsregierung, vgl. Pkt. 4.3.2, Tz. 27 ff.

159 Die Veranschlagungspraxis gestaltete sich bei den genannten Verstärkungsmitteln in den Hj. 2016 bis 2021 sehr unterschiedlich. In der folgenden Abbildung sind im Gesamtsoll die Ausgabereste aus dem Vorjahr mit berücksichtigt.

Abbildung 5: Entwicklung des Gesamtsolls bei ausgewählten Verstärkungsmitteln von 2016 bis 2021 (Mio. €)



Quelle: HR 2016 bis 2021.

160 Die Entwicklung zeigt grundsätzlich eine rückläufige Tendenz bei den 3 Arten von Verstärkungsmitteln auf. Das Gesamtsoll der Verstärkungsmittel für Personalausgaben sank seit dem Jahr 2016 von 115 Mio. € auf rd. 19 Mio. € im Hj. 2021. Bei Verstärkungsmitteln für Rechtsverpflichtungen ist seit 2016 ein vergleichbarer Verlauf festzustellen. Das Gesamtsoll erreichte im Hj. 2021 den niedrigsten Stand von 15 Mio. €. Die Ausgabebefugnis bei Investivausgaben erlangte im geprüften Jahr 2021 ebenfalls den niedrigsten Wert von 37 Mio. € und betrug damit rd. 26 Mio. € weniger als 2016.

161 Die Verstärkungsmittel für Personalausgaben sind für die Hj. 2023 und 2024 mit jeweils 55 Mio. € ausgebracht, vgl. Übersicht 7 in Pkt. 4.3.2. Die veranschlagten Verstärkungsmittel für Ausgaben zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen steigen ab 2023 jeweils um 10 Mio. € auf 25 Mio. € je Jahr. Nur bei den Verstärkungsmitteln für Investitionsausgaben bewegen sich die Ansätze zunächst in der gleichen Größenordnung. Sie belaufen sich auf 31 Mio. € im Hj. 2023 nach 30 Mio. € im Jahr 2022. Im Hj. 2024 ist ein Rückgang auf 20 Mio. € zu verzeichnen.

162 Der SRH weist vollständigkeithalber darauf hin, dass im DHH 2023/2024 ferner Verstärkungsmittel für Maßnahmen aufgrund der Energiepreiskrise von 160 Mio. € im ersten und 40 Mio. € im zweiten Planjahr sowie für Infrastrukturmaßnahmen Leipzig Nordwest mit jeweils 5 Mio. € neu eingestellt sind. Der Umfang der veranschlagten globalen Mehrausgaben für die laufenden Haushaltsjahre übersteigt somit die bisherigen Dimensionen um das Vielfache.

163 Die Verstärkungsmittel des Hj. 2023 umfassen 276 Mio. € (vgl. Pkt. 4.3.2, Übersicht 7), über deren Verwendung allein das SMF als Teil der Exekutive entscheidet. Das betrifft über 1 % der Gesamtausgaben des StHpl. für 2023. Der SRH nimmt Bezug auf seine Ausführungen in Pkt. 4.3.2, Tz. 42 ff.

164 Die haushaltmäßigen Verstärkungen stellen in dieser Form ein in Bund und Ländern übliches Finanzgebaren dar. Ihre Nutzung entspricht zwar einem anerkennenswerten praktischen Bedürfnis. Sie genügen jedoch nicht dem Grundsatz der Spezialität, da der Verwendungszweck nicht feststeht und der Mitteleinsatz letztlich nicht auf einer parlamentarischen Etatentscheidung fußt.

165 Im Jahresbericht 2022 – Band I, Beitrag 1, Pkt. 6.2, Tz. 162 hat der SRH dazu aufgefordert, die Verstärkungsmittel mit größter Sorgfalt zu bemessen. Er sah deutliche Abstriche für den DHH 2023/2024 als geboten an und sprach sich für eine Beschränkung bei der Übertragung von Verstärkungsmitteln durch das HG aus.

166 Der SRH hält seine Bedenken aufrecht und wird die Ausbringung sowie die Zuweisung der Verstärkungsmittel weiter beobachten.

## 6.2 Umschichtungen und haushaltsgesetzliche Verstärkungen

167 Das SMF war ferner im Hj. 2021 gem. § 10 Abs. 4 HG 2021/2022 ermächtigt, auf Antrag im Einvernehmen mit den betroffenen Ressorts

- veranschlagte Ausgaben und VE zugunsten von Investitionen umzuschichten sowie
- Ausgaben zugunsten von Investitionsausgaben zu verstärken. Diese Form bezeichnet der SRH als haushaltsgesetzliche Verstärkungen.

168 Mit den Bewilligungen verband das SMF Einsparauflagen. Umschichtungen und Verstärkungen über 10 Mio. € im Einzelfall unterlagen der Einwilligung des HFA.

### 6.2.1 Ermächtigung

169 Im Hj. 2021 hat das SMF von der Ermächtigung aus § 10 Abs. 4 HG 2021/2022 im Umfang von 43 Mio. € (im Jahr 2020 von 58 Mio. €) Gebrauch gemacht. Die höchsten Umschichtungen sowie haushaltsgesetzlichen Verstärkungen von rd. 26 Mio. € waren im Epl. 08 zu verzeichnen. Den Hauptanteil von 24 Mio. € schichtete das SMF zu den Zuweisungen für Investitionen des Krankenhausstrukturfonds gem. § 12a KHG 2019 bis 2024 um.

170 Die Verteilung der bewilligten Umschichtungen und Verstärkungen stellte sich im Hj. 2021 wie folgt dar:

Übersicht 13: Zustimmungen des SMF bei Umschichtungen und Verstärkungen von Ausgaben

Epl.	Ressort	Haushaltsbetrag aufnehmende Tit.	Umschichtung / Verstärkung	Anteil an Gesamt	Einsparung im	
					Gesamthaushalt	Epl.
		T€		%	T€	
03	SMI	12.240	631	1,5	0	631
07	SMWA	4.078	1.089	2,5	0	1.089
08	SMS	68.250	26.231	60,6	0	26.231
09	SMEKUL	42.349	7.170	16,6	0	7.170
10	SMR	69.534	4.177	9,6	0	4.177
12	SMWK	2.279	902	2,1	0	902
15	Allgemeine Finanz- verwaltung	0	3.100	7,2	0	3.100
Gesamt		198.730	43.300	100,0	0	43.300

Quelle: HR 2021.

Hinweis: In der HR sind die Umschichtungen und Verstärkungen nur zusammengefasst nachgewiesen.

171 Das SMF stimmte im Jahr 2021 außerdem Umschichtungen von VE i. H. v. rd. 138 Mio. € zu. Auf den Epl. 12 entfielen rd. 109 Mio. €, wovon wiederum 101 Mio. € die Zuschüsse für Investitionen am Universitätsklinikum Leipzig im Kap. 12 07 Tit. 891 71 zum Ziel hatten. Die gebotenen Einsparungen erfolgen ausweislich der HR 2021 titelkonkret.

172 Der SRH empfiehlt dem SMF, die obersten Dienstbehörden weiterhin zu beauftragen, die Einsparungen vollständig aus dem Epl. zu erbringen.

## 6.2.2 Überschneidungen

- 173 Der SRH hat im Jahresbericht 2022 – Band I, Beitrag 1, Pkt. 6.3.2, Tz. 179 auf Überschneidungen bei der haushaltsgesetzlichen und der haushaltsmäßigen Verstärkung hingewiesen. Dies betraf den Bereich der investiven Ausgaben. Die haushaltsmäßigen Verstärkungen hatte des SMF dabei nicht vollständig ausgeschöpft, sondern Ausgabereste gebildet oder die Mittel in Abgang gestellt.
- 174 Auch in seiner Äußerung zum Regierungsentwurf des HG 2023/2024 vom 2. November 2022 hat der SRH den Haushaltsgesetzgeber auf die konkurrierenden Ermächtigungen im Bereich der Verstärkungsmittel aufmerksam gemacht. Er empfahl, die haushaltsgesetzlichen Verstärkungen per HG als subsidiär im Verhältnis zu den haushaltsmäßigen Verstärkungen einzustufen.
- 175 Die Fortschreibung der Bewilligungsergebnisse beim Einsatz von Verstärkungsmitteln bis 2021 zeigt weiterhin Handlungsbedarf für den Haushaltsgesetzgeber auf.

Übersicht 14: Ergebnisse des Einsatzes von investiven Verstärkungsmitteln (T€)

	2019	2020	2021
Minderausgaben bei haushaltsmäßigen Verstärkungsmitteln	56.031	16.525	25.649
Bewilligungsumfang bei haushaltsgesetzlichen Verstärkungen	79.602	58.128	43.300

Quelle: HR 2019 bis 2021.

Hinweis: Die Minderausgaben umschließen verbliebene Ausgabereste, Einsparung für globale Minderausgaben und in Abgang gestellte Beträge. Aus der Anlage V/4 zur HR 2021 für Epl. 15 war nicht erkennbar, ob es sich um gebundene oder ungebundene Ausgabereste handelte. Die Inanspruchnahme der haushaltsgesetzlichen Sonderermächtigung weist die HR nicht getrennt nach Verstärkung für investive Ausgaben und Umschichtung aus.

- 176 Die im Kap. 15 03 veranschlagten – allerdings nicht verbrauchten – haushaltsmäßigen Verstärkungsmittel für Investitionen hätten in den o. g. Haushaltsjahren die Inanspruchnahme der haushaltsgesetzlichen Sonderermächtigung aus dem HG zumindest zu einem nicht unwesentlichen Teil überflüssig gemacht.
- 177 Solange Verstärkungsmittel für Investitionen im Haushaltsplan veranschlagt und verfügbar sind, sollte sie das SMF vorrangig bei Mehrbedarfen für investive Ausgaben einsetzen. Es handelt sich um bereits eingeplante und vom Budgetgeber bewilligte Ansätze, die es zulasten des Kap. 15 03 auszuschöpfen gilt. Erst bei der vollständigen Zuweisung der haushaltsmäßigen Verstärkungsmittel sollte dem SMF erlaubt sein, das Instrument der haushaltsgesetzlichen Verstärkung heranzuziehen und diese zu Lasten des Gesamthaushaltes zu bewilligen.
- 178 Der SRH hält an seiner Feststellung aus dem Jahresbericht 2022 fest und regt an, die Subsidiarität der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung zur Verstärkung von investiven Ausgaben im HG als Schranke aufzunehmen.
- 179 Die Voraussetzungen für die Zuweisung von haushaltsgesetzlichen Verstärkungen erachtet der SRH außerdem für sehr niederschwellig und von geringem demokratischen Legitimationsgrad. Es empfiehlt sich, künftig eine Unterwerfung unter eine nachträgliche parlamentarische Kontrolle vorzusehen.
- 180 Im Haushaltsvollzug bedarf die Inanspruchnahme von § 10 Abs. 4 HG 2023/2024 einer tragfähigen Begründung. Die Ressorts sollen in ihren Anträgen darlegen, dass andere Deckungsmöglichkeiten ausgeschlossen sind. Das SMF ist gehalten, die Ermächtigung nachrangig in Anspruch zu nehmen.

## 7 Schlussbemerkung des SRH

- 181 Der Haushalt 2021 konnte trotz Einschränkungen aufgrund der COVID-19-Pandemie ausgeglichen schließen. Dies ermöglichte vor allem eine vorteilhafte wirtschaftliche Entwicklung in ganz Deutschland, die dem Freistaat erneut Steuermehreinnahmen darbrachte und eine ursprünglich vorgesehene Kompensation von Steuerausfällen aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ erübrigte.

<sup>182</sup> Im Ergebnis der Prüfung der HR 2021 sieht der SRH gleichwohl erheblichen Handlungsbedarf seitens des Haushaltsgesetzgebers wie auch seitens der mit dem Haushaltsvollzug befassten staatlichen Einrichtungen:

■ **Abstandnehmen von globalen Ansätzen**

Die Veranschlagung von globalen Ansätzen verlagert die Zuständigkeit des Parlamentes für Mittelkürzung und Mittelzuweisung auf Exekutivorgane. Eine dauerhafte Verankerung von globalen Ansätzen in den Landeshaushalten weicht ihren Ausnahmecharakter auf und hebt grundlegende Bestimmungen der sächsischen Haushaltsordnung aus.

■ **Absenkung von Soll-VE**

Der Grad der Inanspruchnahme von VE bewegt sich seit Jahren weit unterhalb des Verfügungsrahmens. Sie verlieren dadurch ihre Funktion, die Vorbelastungen künftiger Haushalte anzuzeigen. Eine streng an der Notwendigkeit ausgerichtete Bewilligung der VE in den Haushalten ist unabdingbar.

■ **Mittelabfluss bei Investitionsausgaben**

Die nicht ausgeschöpften Ausgabebefugnisse für Investitionen verharren seit Jahren bei rd. 30 % der verfügbaren Mittel. Den Ursachen für den schleppenden Mittelabfluss ist nachzugehen. Mit einem zügigen Einsatz der Investitionsmittel geht ein wesentlicher Beitrag zum Abbau der Haushaltsreste einher.

<sup>183</sup> Hohe investive Ausgaben im Staatshaushalt sind der Nährboden für eine weitere positive wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Der SRH bekräftigt seine Auffassung, dass die öffentlichen Ausgaben für dauerhafte Wirtschaftsgüter wie Ausrüstungen und Bauten oder den Ausbau der Datennetze eine feste Größe in den Haushalten des Freistaates Sachen bleiben müssen.

Im Staatshaushalt stehen für die Jahre 2023 und 2024 umfangreiche planmäßige und übertragene Haushaltsmittel für Investitionen im Freistaat Sachsen zur Verfügung. Der SRH begrüßt die Anstrengungen zur Gewährleistung eines hohen Investitionsniveaus. Es ist dafür zu sorgen, dass die zusätzlich eingestellten Mittel zügig in Investitionsvorhaben fließen und nicht die Ausgabereste noch erhöhen.

Der SRH empfiehlt, das Coronabewältigungsfondsgesetz aufzuheben, den Wirtschaftsplan zu schließen und die Tilgung der Notlagenkredite im Staatshaushaltsplan zu veranschlagen. Denn die Voraussetzungen für das Fortbestehen einer außergewöhnlichen Notsituation im Freistaat gem. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen sind nicht mehr gegeben.

Um Haushaltsmittel zu schonen, erinnert der SRH an die Empfehlung der von der Staatsregierung eingerichteten Fördermittelkommission, den Instrumentenkasten der Förderung im Freistaat auf Förderdarlehen zu erweitern.

Nach den Erfahrungen der letzten Jahre häufen sich Extremwetterereignisse. Sie verursachen erhebliche Schäden und lösen stets unerwartet hohe Finanzlasten aus, die das Gemeinwesen bisher aufgefangen hat. Regelmäßig wiederkehrende staatliche Hilfen für Betroffene könnten sich künftig dank angemessener Eigenvorsorge mittels einer Pflichtversicherung erübrigen.

### 1 Vorbemerkung

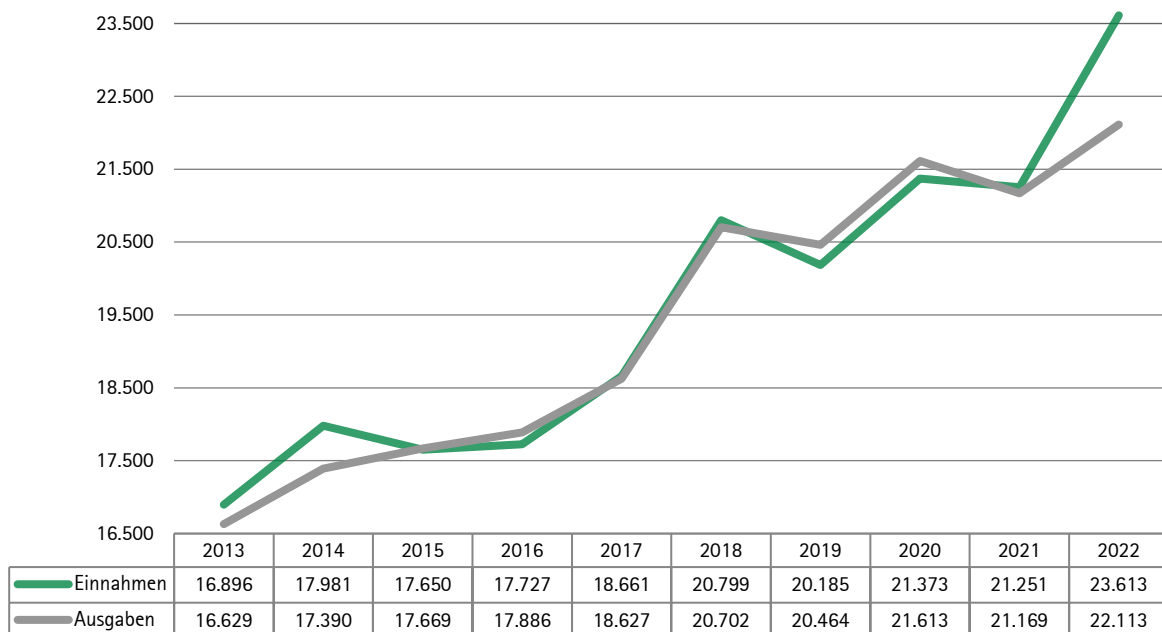
- <sup>1</sup> Gegenstand dieses Beitrages des Bandes I des Jahresberichtes 2023 sind Anmerkungen des SRH zur Haushaltssituation des Freistaates Sachsen. Der 1. Teil bietet einen Überblick über die Entwicklung der wichtigsten Einnahme- und Ausgabearten zwischen 2013 und 2022.
- <sup>2</sup> Eine solche Gesamtschau auf einen Staatshaushalt hat dabei stets die haushaltswirtschaftlichen Kennziffern einzuschließen. Der vorliegende Band I des Jahresberichtes 2023 stellt in der Übersicht auf der Innenseite A des Einbandes die Kenndaten des Haushaltes des Freistaates Sachsen für die Hj. 2020 und 2021 dar. Das Datenset enthält neben Einwohnerwerten die → **haushaltswirtschaftlichen Quoten**. Das sind Kennzahlen, bei denen ausgewählte Haushaltsdaten ins Verhältnis zueinander gesetzt werden. Anhand der haushaltswirtschaftlichen Quoten lässt sich die Struktur eines öffentlichen Haushaltes veranschaulichen. Darüber hinaus ermöglichen sie, die Haushalte der Länder miteinander zu vergleichen. Zu diesem Zweck sind in der Übersicht die Durchschnittswerte der FLO und der FLW aufgenommen.
- <sup>3</sup> Im 2. Teil dieses Beitrages beleuchtet der SRH ausgewählte Themen des Finanzwesens, wie Abhängigkeiten und Bindungen des sächsischen Haushaltes sowie Zahlungen des Freistaates an die Kommunen. Der Rechnungshof äußert sich ferner zur Lage des Landeshaushaltes und bewertet die Einflüsse von Haushaltsrisiken.

### 1.1 Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben

- <sup>4</sup> Der Freistaat Sachsen hat zur Bewältigung der Corona-Krise im Jahr 2020 einen Nachtragshaushalt aufgestellt und das kreditfinanzierte Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ errichtet.<sup>1</sup>
- <sup>5</sup> Im Hj. 2020 als erstes Jahr der COVID-19-Pandemie stiegen die Ausgaben des Haushaltes, insbesondere wegen erhöhter Personalausgaben und der Zuführung an den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“, um 5,6 % im Vergleich zum Vorjahr an. Die zur Kompensation der Steuermindereinnahmen vollzogene Entnahme aus diesem Fonds i. H. v. 1.041 Mio. € ließ in der Gesamtbetrachtung das Einnahmenniveau um 5,9 % steigen.
- <sup>6</sup> In der Abbildung 1 ist die Entwicklung der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Landeshaushaltes für die Hj. 2013 bis 2022 dargestellt.

<sup>1</sup> [Jahresbericht 2021 des SRH, Beitrag Nr. 4](#), Pkt. 1 ff., Tz. 1 bis 15; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

Abbildung 1: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben (Mio. €)



Quelle: HR 2013 bis 2021, Kassen-Ist (vorläufig) 2022.

- 7 Das Einnahmenniveau im geprüften 2. Corona-Jahr 2021 stabilisierte sich unerwartet dank erheblicher Zuwächse bei den Steuereinnahmen von fast 1 Mrd. €. Ausgabenseitig war ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen, der hauptsächlich auf gesunkene laufende staatliche Zuweisungen und Zuschüsse sowie Investitionsausgaben zurückzuführen ist.
- 8 Auch im vergangenen Jahr 2022 blieb der Trend steigender Steuereinnahmen erhalten. Aufgrund üpl. Steuereinnahmen von 2,7 Mrd. € stiegen die Gesamteinnahmen überdurchschnittlich um 11,1 % an. Das Jahr endete mit einem vorläufigen kassenmäßigen Überschuss von 1,5 Mrd. €.

### 1.2 Haushaltsstruktur nach Hauptgruppen

- 9 Im Staatshaushalt sind die unterschiedlichen Arten von Einnahmen und Ausgaben in Gruppen unterteilt. Der Gruppierungsplan unterscheidet zwischen Hauptgruppen, Obergruppen und Gruppen. Die → **Hauptgruppe** ist die oberste Gliederungsebene der Einnahme- und Ausgabearten. Jeder Hauptgruppe ist eine einstellige, jeder Obergruppe (OGr.) eine zweistellige Ziffer zugeordnet. Die Übersicht 1 bildet die Haushaltsstruktur nach Hauptgruppen für die Hj. 2021 und 2022 ab. Weiterhin enthält die Übersicht die bereinigten Einnahmen und Ausgaben und die zu deren Berechnung erforderlichen Angaben in Gestalt von Haushaltsergebnissen einzelner Obergruppen. Die bereinigten Einnahmen und Ausgaben gehen in die Ermittlung von Vergleichswerten wie den oben in Pkt. 1, Tz. 2 erwähnten haushaltswirtschaftlichen Quoten ein.



Übersicht 1: Haushaltsstruktur nach HGr. 2021 und 2022

HGr./OGr.	Einnahmen/Ausgaben	2021		2022		Veränderung der
		Mio. €	Mio. €	€ je EW	Veränderung der Einnahmen und Ausgaben 2022 zu 2021	
						%
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	14.447	16.530	4.052	14,4	
1	Verwaltungseinnahmen	524	526	129	0,4	
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	4.667	4.920	1.206	5,4	
3	Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.614	1.636	401	1,4	
	<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>21.251</b>	<b>23.613</b>	<b>5.787</b>	<b>11,1</b>	
	<u>abzüglich</u>					
32	Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt	0	0	0	-	
35	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	826	881	216	6,7	
	<b>Einnahmen zur Berechnung des Finanzierungssaldos</b>	<b>20.426</b>	<b>22.732</b>	<b>5.572</b>	<b>11,3</b>	
	<u>abzüglich</u>					
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	6	6	1	-3,5	
	<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>20.420</b>	<b>22.726</b>	<b>5.570</b>	<b>11,3</b>	
4	Personalausgaben	5.054	5.219	1.279	3,3	
5	Sächliche Verwaltungs- und Schuldendienstausgaben	1.073	1.184	290	10,4	
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	11.425	11.775	2.886	3,1	
7	Baumaßnahmen	511	547	134	7,0	
8	Sonstige Sachinvestitionen und Investitionsfördermaßnahmen	2.362	2.266	555	-4,1	
9	Besondere Finanzierungsausgaben	744	1.122	275	50,9	
	<b>Gesamtausgaben</b>	<b>21.169</b>	<b>22.113</b>	<b>5.420</b>	<b>4,5</b>	
	<u>abzüglich</u>					
91	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	738	1.117	274	51,3	
	<b>Ausgaben zur Berechnung des Finanzierungssaldos</b>	<b>20.431</b>	<b>20.997</b>	<b>5.146</b>	<b>2,8</b>	
	<u>abzüglich</u>					
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	6	6	1	-4,7	
	<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>20.425</b>	<b>20.991</b>	<b>5.145</b>	<b>2,8</b>	
	<b>Finanzierungssaldo gem. § 82 Nr. 2 Buchst. c) SäHO</b>	<b>-5</b>	<b>1.735</b>	<b>425</b>	<b>&gt; 100 %</b>	
	<b>Kassenmäßiger Saldo (Überschuss)</b>	<b>83</b>	<b>1.499</b>	<b>367</b>	<b>&gt; 100 %</b>	

Quelle: HR 2021, Kassen-Ist (vorläufig) 2022.

Hinweis: Die Einwohnerzahl zum 30. Juni 2022 beträgt 4.080.036.

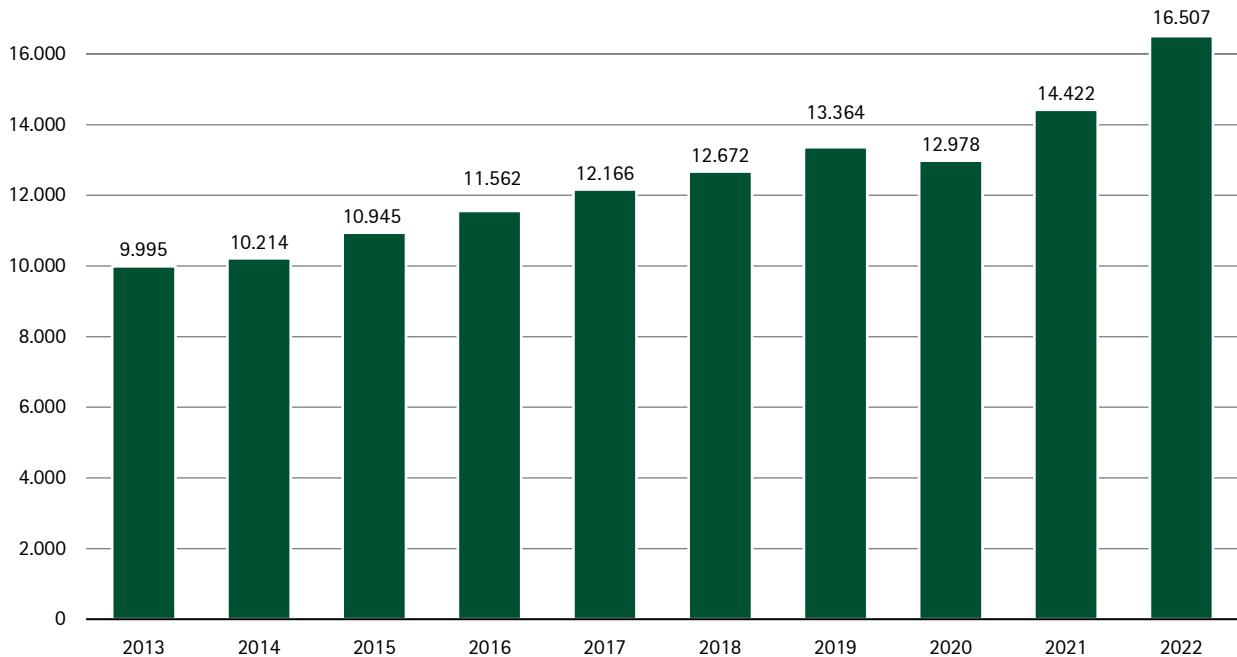
Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 10 Die Steuereinnahmen der HGr. 0, die sich in der HGr. 4 abbildenden Personalausgaben, die Landesinvestitionsausgaben der HGr. 7 und 8 sowie die Schuldenstände, einschließlich jeweils deren Entwicklung im 10-Jahres-Zeitraum, sind in den nachfolgenden Abschnitten in gestraffter Form dargestellt.

## 2 Steuereinnahmen

- <sup>11</sup> Der seit 2013 bis zum Jahr 2021 anhaltende Trend ansteigender Steuereinnahmen (OGr. 01, 05, 06) des Freistaates Sachsen brach nur im Hj. 2020. Nach einem coronabedingten Rückgang um 2,9 % (386 Mio. €) war ein erneuter Anstieg der Einnahmen im Jahr 2021 zu beobachten, welcher der Staatskasse einen vorläufigen Rekordwert von 14.422 Mio. € bescherte und damit um 7,9 % über dem Niveau des Hj. 2019 lag. Aufgrund der insgesamt stabilen und robusten deutschen Wirtschaft stiegen die sächsischen Steuereinnahmen auch im Hj. 2022 stark an. Im inflationären Umfeld waren - auch über den bundesstaatlichen Finanzausgleich - überdurchschnittliche Umsatzsteuereinnahmen zu verzeichnen. Allein diese Steuer stieg gegenüber dem Vorjahr um 20,6 % (1.867 Mio. €) an.

Abbildung 2: Entwicklung der Steuereinnahmen (Mio. €)



Quelle: HR 2013 bis 2021, Kassen-Ist (vorläufig) 2022.

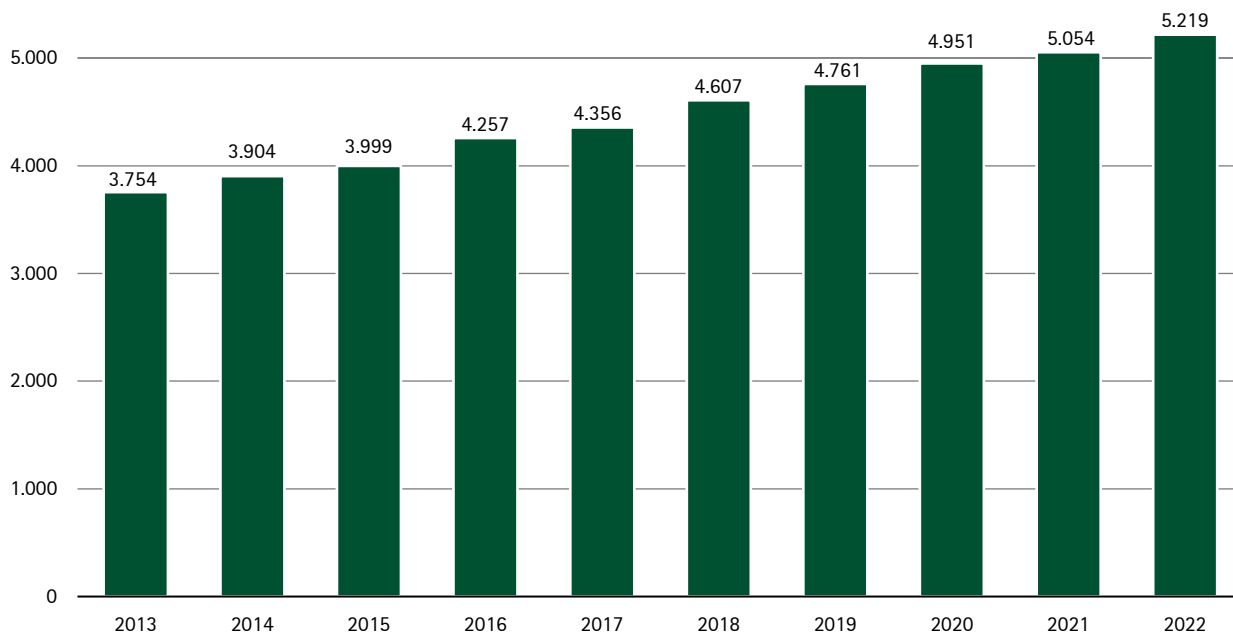
Hinweis: Steuerähnliche Abgaben (OGr. 09) sind nicht berücksichtigt.

- <sup>12</sup> Die Steuereinnahmen, ihre Aufgliederung und die sich abzeichnende Entwicklung bei den Einnahmen der HGr. 0 einschließlich der steuerinduzierten Einnahmen sind in Pkt. 6.2.1 bis Pkt. 6.2.3, Tz. 45 bis Tz. 66 eingehend erläutert.

## 3 Personalausgaben

- <sup>13</sup> Wie der folgenden Abbildung zu entnehmen ist, stiegen die Personalausgaben weiter stark an. In der betrachteten Periode betrug das jährliche durchschnittliche Wachstum 3,7 %. Der Anstieg des Hj. 2022 zum Vorjahr lag mit 3,3 % unter dem 10-jährigem Durchschnitt.
- <sup>14</sup> Im Hj. 2022 lagen die Ausgaben für Personal um 39,0 % über denen des Jahres 2013.

Abbildung 3: Entwicklung der Personalausgaben (Mio. €)



Quelle: HR 2013 bis 2021, Kassen-Ist (vorläufig) 2022.

15 Zu den Ursachen des dargestellten Aufwärtstrends, zur Entwicklung der Personalausgabenquoten und des Personalbestandes des Landes sowie seiner Nebenhaushalte wird sich der SRH im Band II des Jahresberichtes 2023 äußern.

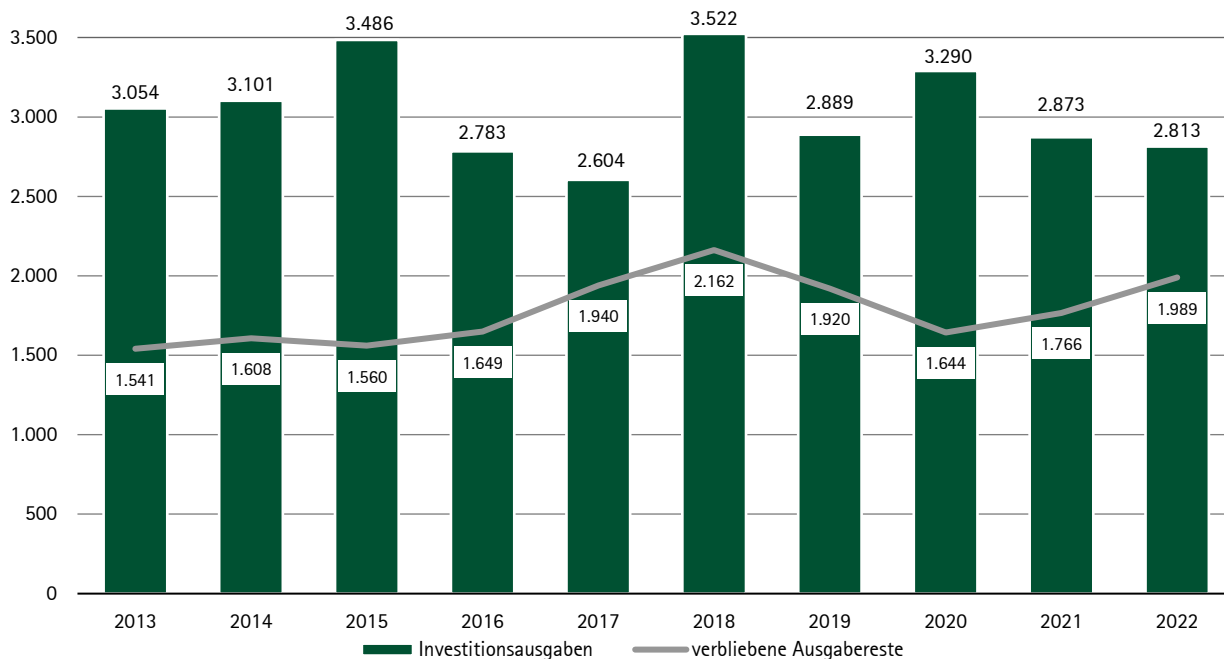
#### 4 Landesinvestitionen

16 Zu den → Investitionsausgaben zählen die Bauausgaben (HGr. 7) und eigene Sachinvestitionen des Freistaates (OGr. 81 und 82) sowie die Investitionsfördermaßnahmen (OGr. 83 bis 89).

##### 4.1 Gesamtinvestitionsausgaben

17 Die Entwicklung der Investitionsausgaben des Landes im Zeitraum 2013 bis 2022 stellt sich wie folgt dar:

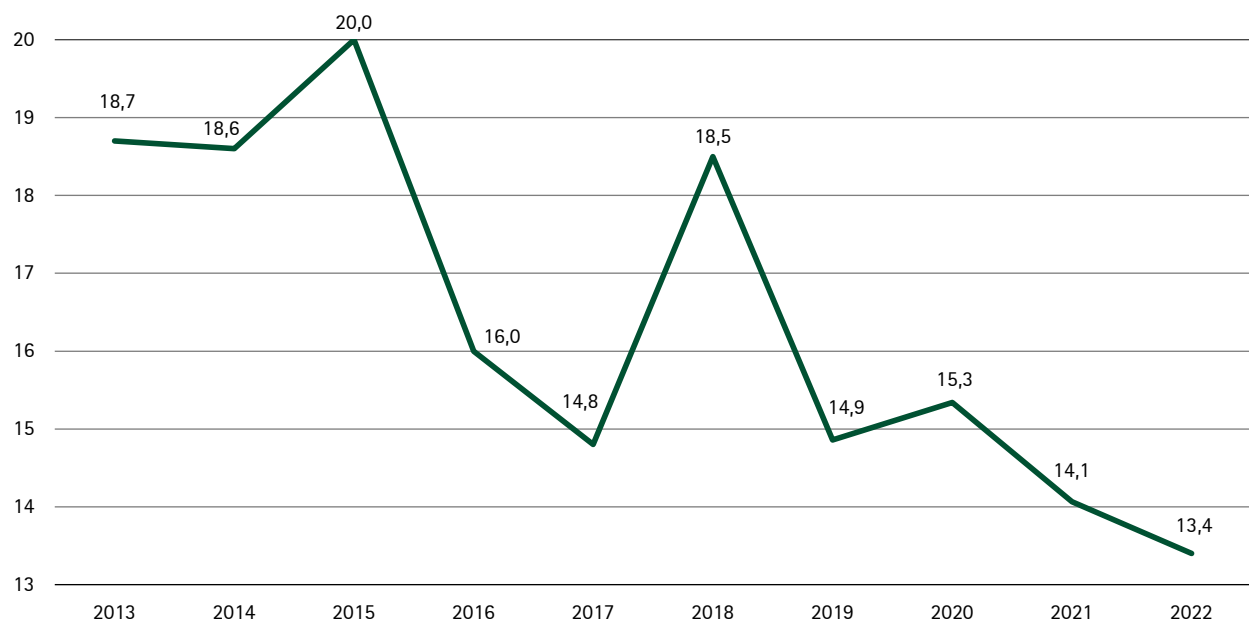
Abbildung 4: Entwicklung der Investitionsausgaben und verbliebene Ausgabereste bei Investitionsansätzen (Mio. €)



Quelle: HR 2013 bis 2021, Kassen-Ist (vorläufig) 2022 und Angaben des SMF für 2022.

- 18 Von den Ausgabenspitzen der Hj. 2015 und 2018 mit jeweils rd. 3,5 Mrd. € bleiben die Ergebnisse der Hj. 2021 und 2022 weit entfernt.
- 19 Das Volumen an Investitionsausgaben im Hj. 2021 verringerte sich im Vergleich zum Vorjahr um 12,7 % (417 Mio. €) und unterschritt das geplante Ausgabenniveau um 339 Mio. €.
- 20 Im Hj. 2022 gingen die Investitionsausgaben gegenüber dem Jahr 2021 weiter leicht um 2,1 % (60 Mio. €) auf 2.813 Mio. € zurück. Die im StHpl. veranschlagten investiven Ansätze für 2022 wurden im Umfang von 323 Mio. € (10,3 %) nicht ausgeschöpft.
- 21 Mittel für investive Zwecke, die im laufenden Jahr nicht zum Einsatz gelangen, sind übertragbar. Im Haushalt äußert sich die Fortgeltung der Ausgabeermächtigungen dabei in den gebildeten Resten. Sie bewegen sich in der Größenordnung von rd. 1,5 bis 2,2 Mrd. € und sind damit erheblich. Wie im Beitrag 1, Pkt. 4.5.3, Tz. 77 ff. im Zusammenhang mit den Ausgaberesten erörtert, nehmen die investiven Ausgaben der HGr. 7 und 8 seit Jahren den größten Anteil an den Haushaltsresten ein. Das übertragene Ausgabe-Soll bewegte sich seit 2015 zwischen 33 und 44 % der gesamten investiven Ausgabenansätze.
- 22 Im Ist zeichnet die Entwicklung der investiven Ausgaben über die Jahre ein anderes Bild, wenn man zur Darstellung eine Haushaltskennziffer verwendet. Die nachstehend herangezogene → **Investitionsquote** errechnet sich aus dem Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben.

Abbildung 5: Investitionsquote Sachsen (%)



Quelle: HR 2013 bis 2021, Kassen-Ist (vorläufig) 2022.

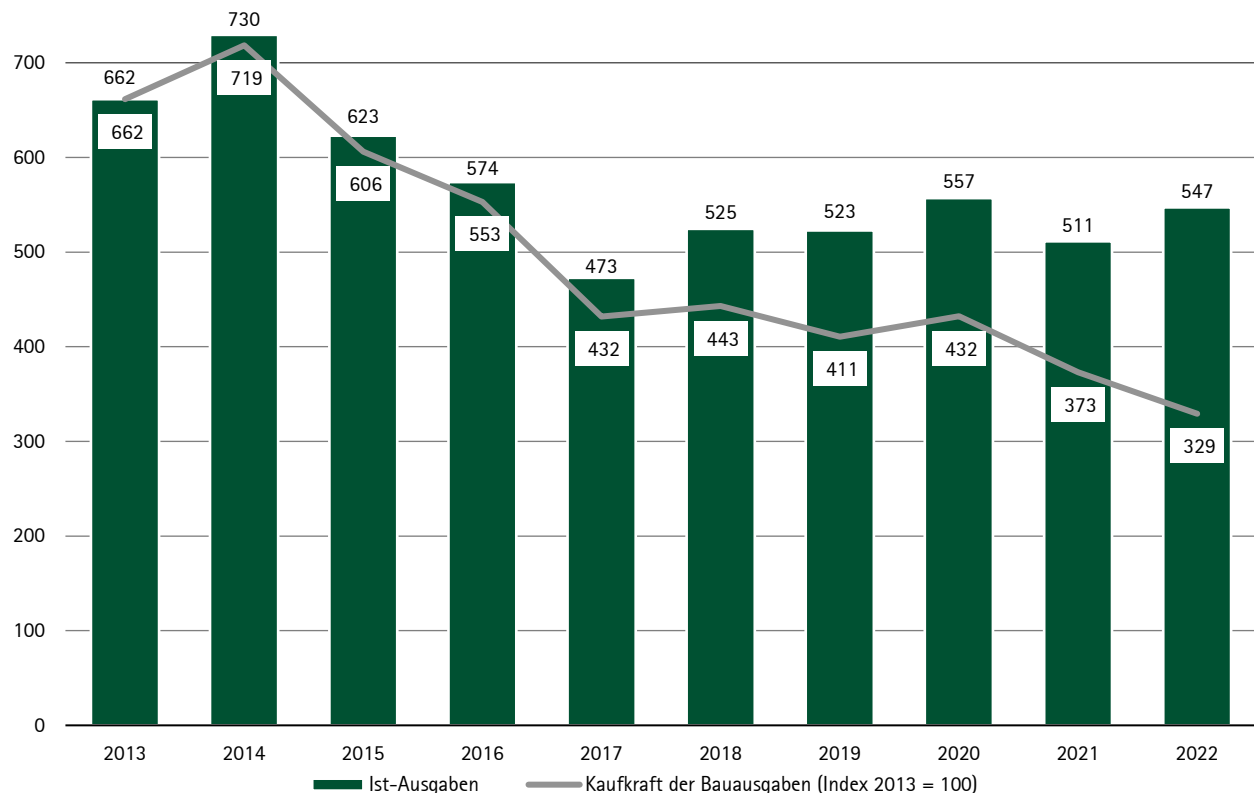
- 23 Abbildung 5 lässt anders als das Säulendiagramm in Abbildung 4 den im Gesamtverlauf deutlich abnehmenden Trend der Investitionsquote erkennen.
- 24 Mit dem DHH 2023/2024 ist vorgesehen, die Investitionsausgaben sehr stark anzuheben. Im Jahr 2023 stehen 4.261 Mio. € zur Verfügung. Bei vollständiger Ausschöpfung dieses Betrages würden sich die investiven Ausgaben des Freistaates gegenüber dem Hj. 2022 um 1.448 Mio. € - und damit um über 50 % - erhöhen. Die Investitionsquote würde mit 17,6 % wieder einen Spitzenwert einnehmen.
- 25 Das Forcieren der investiven Staatsleistung ist für die wirtschaftliche Entwicklung Sachsens geboten. Es ist Aufgabe der Verwaltung, die geplanten Investitionsvorhaben auch zu verwirklichen.

- 26 Aus Sicht des SRH stehen umfangreiche planmäßige und übertragene Haushaltsmittel für Investitionen im Freistaat zur Verfügung. Die Staatsregierung hat dafür zu sorgen, dass die Mittel im vorgesehenen Umfang zeitnah auch investiert werden.

#### 4.2 Landesbauausgaben

- 27 Die Mittel für Baumaßnahmen bei landeseigenen Gebäuden, Straßen und Wegen kann man unter dem Begriff der → Landesbauausgaben zusammenfassen. Sie sind im Landeshaushalt in der HGr. 7 veranschlagt und nachgewiesen als Teil der investiven Ausgaben des Landes.

Abbildung 6: Entwicklung der Ausgaben für staatliche Baumaßnahmen (Mio. €)



Quelle: HR 2013 bis 2021, Kassen-Ist (vorläufig) 2022, StaLa, Statistischer Bericht Preisindizes für Bauwerke im Freistaat Sachsen - November 2022 und Jahr 2022, 7. Preisindizes für Bauleistungen im Ingenieurbau im Freistaat Sachsen, Straßenbauindex, eigene Berechnungen.

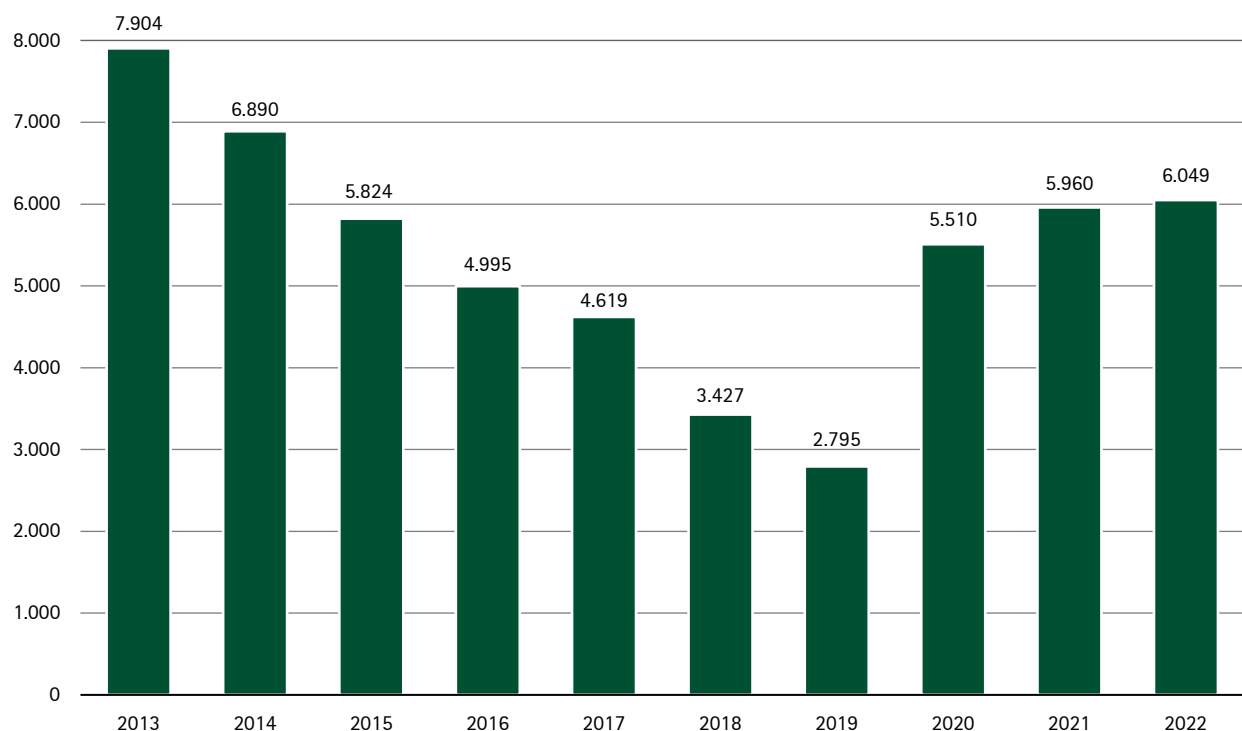
- 28 Die Landesbauausgaben bewegten sich nach 2016 deutlich unter dem Durchschnittswert der betrachteten Dekade (572 Mio. €) und scheinbar pendelten sich diese auf einem gegenüber 2013 deutlich niedrigeren Ausgabenumfang ein.
- 29 Wirtschaftlich betrachtet sind die Bauausgaben des Jahres 2022 allerdings mit denen des Jahres 2013 nur bedingt vergleichbar. Eine nominale Sichtweise berücksichtigt nicht die Entwicklung der Baupreise im Zeitverlauf. Für den nominal gleichen Betrag erhielt man vor 10 Jahren einen höheren Gegenwert an Bauleistungen als heute. Zur Verdeutlichung sind in Abbildung 6 zu den Bauausgaben für die Jahre 2013 bis 2022 preisbereinigte Werte angegeben.
- 30 Gemessen an den Baupreisen von 2013 entsprachen die Ausgaben des Hj. 2022 von 547 Mio. € nicht diesem Nominalbetrag, sondern nur dem Wert von 329 Mio. €. Der Freistaat erzielte mit dem Mitteleinsatz im Jahr 2022 wertmäßig nur die Hälfte der Bauleistungen des Jahres 2013.
- 31 Für die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Einrichtungen sind Erhalt sowie die Neuschaffung von staatlichem Gebäudebestand grundlegende Voraussetzung. Die Verkehrsinfrastruktur ist ein wichtiger Baustein für die Entwicklung der sächsischen Wirtschaft. Die bedarfsgerechte Bemessung und ein ebensolcher Mitteleinsatz im staatlichen Bauwesen sind aus Sicht des SRH von erheblicher Bedeutung für die Haushaltsplanung der kommenden Jahre.

- 32 Die im StHpl. 2023/2024 gegenüber 2021/2022 vorgesehene deutliche Ausweitung der Investitionsausgaben kommt diesem Ziel entgegen. Im Haushaltsvollzug und bei der Durchführung der Baumaßnahmen ist, um einem Anwachsen der Haushaltsreste entgegenzuwirken, ein zeitnaher Mitteleinsatz anzustreben.

## 5 Finanzschulden

- 33 Die → **Finanzschulden** des Staates entstehen durch das Eingehen privatrechtlicher Verträge zur Aufnahme von Krediten mit dem Zweck der Beschaffung von rückzahlbaren Geldmitteln. Das Bewirken von Finanzschulden ist gleichbedeutend mit der Kreditaufnahme i. S. v. Art. 95 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen. Seit 2014 ist eine Neuverschuldung grundsätzlich verboten.
- 34 Ende 2013 betragen die Finanzschulden des Freistaates 7.904 Mio. €. Der Schuldenstand sank bis zum Jahresabschluss 2019 um 5.109 Mio. € (-64,6 %) auf den bisher niedrigsten Stand von insgesamt 2.795 Mio. €.
- 35 In den Hj. 2020 und 2021 wuchsen die Kreditverbindlichkeiten wegen Anschlussfinanzierung von auslaufenden Krediten und Schuldenaufnahme im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ auf 5.960 Mio. € an. Gegenüber dem Tiefststand im Hj. 2019 haben sich damit die Finanzschulden des Freistaates innerhalb von 2 Jahren mehr als verdoppelt.
- 36 Der Freistaat Sachsen benötigt für das Hj. 2022 voraussichtlich keine neuen Kreditaufnahmen. Dank der hohen überplanmäßigen Einnahmen aus Steuern (vgl. Pkt. 2, Tz. 11 ff.) bestand keine Notwendigkeit, die auslaufenden Kreditverträge zu refinanzieren. Unter Berücksichtigung der planmäßigen Tilgungen im Kernhaushalt und der Kreditaufnahme von 500 Mio. € für den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ dürfte der Stand der Finanzschulden des Landes auf 6.049 Mio. € steigen.

Abbildung 7: Entwicklung der Finanzschulden des Freistaates einschließlich der Finanzschulden des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ (Mio. €)



Quelle: HR 2013 bis 2021, Kassen-Ist (vorläufig) 2022, Schreiben des SMF vom 3. Februar 2023, Bericht des SMF über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2022, LT-Drs. 7/13149.

- 37 Die Einzelheiten zur Verschuldung des Freistaates einschließlich der Zusammensetzung der Schulden, der gesetzlichen Kreditermächtigungen und ihrer Inanspruchnahme sowie der Ursachen für die dargestellten Veränderungen und die erwartete Entwicklung würdigt der SRH ausführlich im Beitrag Nr. 3 in diesem Band des Jahresberichtes.

## 6 Abhängigkeiten und Bindungen des Haushaltes

### 6.1.1 Rahmenbedingungen, Wirtschafts- und Steuerkraft

#### 6.1.2 Bevölkerung

- 38 Die Anzahl der EW im Staatsgebiet und ihr Anteil an der Bevölkerung Deutschlands stellen einen wichtigen Maßstab bei der Verteilung der Steuermittel sowie für die Höhe von Zuweisungen der EU und des Bundes dar. Die Bevölkerungsentwicklung in Sachsen war in den Jahren 2020 und 2021 bei regionalen Unterschieden insgesamt weiter rückläufig gewesen.
- 39 Das StaLa sieht in seiner 7. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung<sup>2</sup> aus dem Jahr 2020 die sächsische Bevölkerung bis 2035 um jährlich durchschnittlich 0,2 bis 0,4 % zurückgehen. In der günstigeren Variante leben dann noch 3,95 Mio. Menschen in Sachsen. Bei nicht so vorteilhaften Annahmen sind es nur 3,81 Millionen.
- 40 Das Statistische Bundesamt bestätigt in der im Dezember 2022 veröffentlichten 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung<sup>3</sup> diesen Verlauf.
- 41 Im Jahr 2022 war ein leichter Einwohnerzuwachs zu beobachten. Hauptursache für diese Entwicklung ist der Flüchtlingszustrom aus der Ukraine. Die Anzahl der ukrainischen Flüchtlinge schätzte man im Januar 2023 auf etwa 60.000. Am 30. November 2022 zählte der Freistaat Sachsen 4.087.803 EW.<sup>4</sup> Damit stieg die Bevölkerung gegenüber dem 31. Dezember 2021 um 1,1 % (44.801) an. In diesen Zahlen liegt jedoch aus den erwähnten Gründen keine nachhaltige Trendumkehr.

#### 6.1.3 Konjunktorentwicklung für Deutschland und für Sachsen

- 42 Die Unternehmen haben nach den Erfahrungen mit den in der Folge der COVID-19-Pandemie unterbrochenen Lieferketten mittlerweile Alternativen entwickelt und sich auf die allgemeine Situation besser eingestellt. Das stark gestiegene Preisniveau, speziell bei Rohstoffen und Energie, sowie der herrschende Mangel an Fachkräften sind prägende Faktoren der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland und in Sachsen. Der Industriestandort Deutschland hat die bisherigen Krisen gut gemeistert und sich grundsätzlich als robust erwiesen.
- 43 Im Jahreswirtschaftsbericht 2023 vom Januar 2023 zum Thema „Wohlstand erneuern“ und der dort enthaltenen Projektion zum Wirtschaftswachstum sah die Bundesregierung eine anpassungs- und widerstandsfähige Wirtschaft sowie Verbraucher, die durch große Energieeinsparungen ihren Beitrag geleistet haben, damit Deutschland gut durch die aktuellen Krisen kommt.<sup>5</sup> Die wirtschaftlichen Aussichten für das Jahr 2023 seien besser, als noch in der Herbstprojektion 2022 erwartet. Nach der insgesamt positiven Entwicklung im 2. Halbjahr 2022 ging die Bundesregierung für das laufende Jahr 2023 von einem leichten Zuwachs des Bruttoinlandsproduktes (BIP) von +0,2 % aus. In der Herbstprojektion hatte sie noch mit einer leichten Rezession und einem Rückgang des BIP um 0,4 % gerechnet. Im Jahr 2024 soll dieses um 1,8 % steigen.<sup>6</sup>

## 6.2 Konjunkturabhängigkeit des Haushaltes

- 44 Zu den von der gesamtwirtschaftlichen Leistung abhängigen Teilen des Haushaltes zählen vor allem die Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen. Sie sind in Kap. 15 01 der HR ausgewiesen.

### 6.2.1 Steuerabhängigkeit

- 45 Bestandteile der Steuereinnahmen sind grundsätzlich der jeweilige Landesanteil am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern und die Landessteuern. Steuern, deren Aufkommen dem Bund, den Ländern und teilweise auch den Gemeinden zustehen, sind gem. Art. 106 GG → **Gemeinschaftsteuern**. Hierzu zählen die Einkommensteuer einschließlich Lohn- und Kapitalertragsteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer.

<sup>2</sup> StaLa, Bevölkerungsmonitor, 7. Bevölkerungsvorausberechnung, Ergebnisse für Sachsen.

<sup>3</sup> Statistisches Bundesamt, [15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung](#); zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

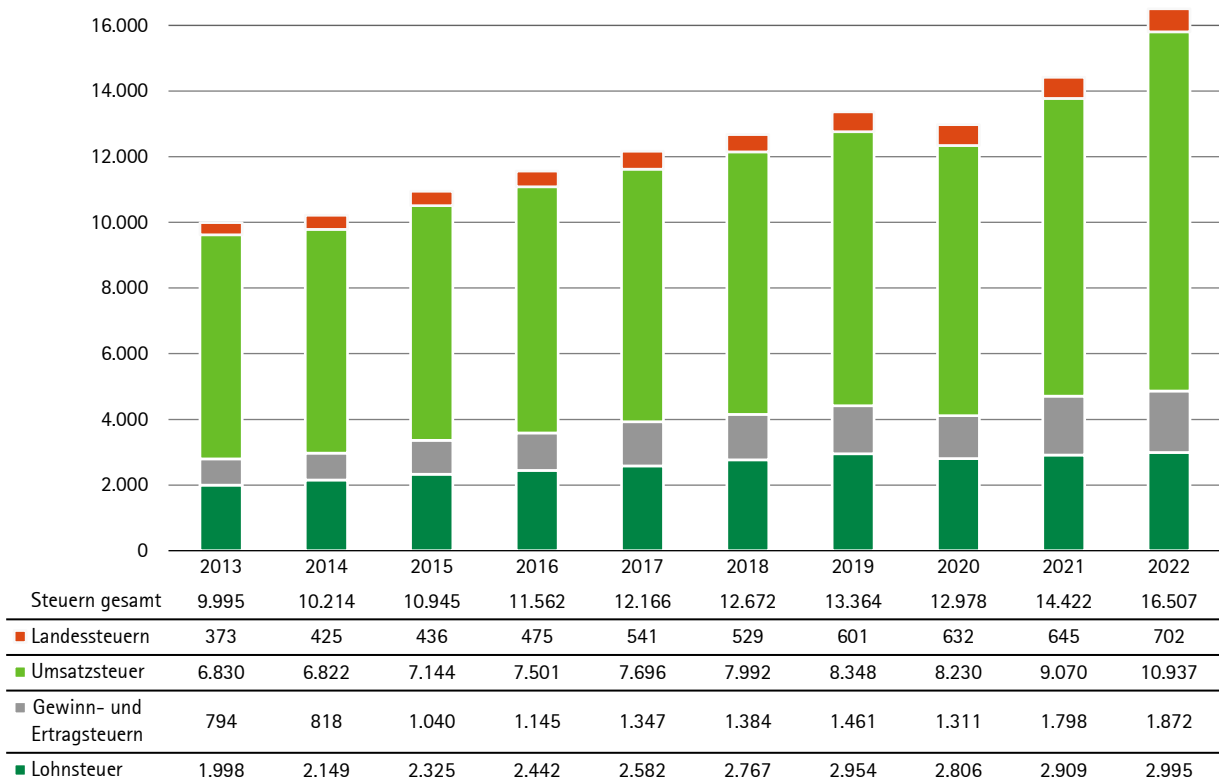
<sup>4</sup> Bericht des StaLa über den [Bevölkerungsstand zum 30. November 2022](#); zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>5</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, [Jahreswirtschaftsbericht 2023 der Bundesregierung „Wohlstand erneuern“](#), Seite 18; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>6</sup> Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz zum [„Jahreswirtschaftsbericht 2023 – Wohlstand erneuern“](#) vom 25. Januar 2023; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

- 46 Die → **Landessteuern** umfassen die ausschließlich den Ländern zustehenden Steuern. Hierzu zählen die Erbschaft- und Schenkungsteuer, die Grunderwerbsteuer, die Biersteuer, die Lotteriesteuer und weitere Landessteuern mit geringerem Aufkommen. Die Spielbankabgabe steht ebenfalls den Ländern zu. Einen Anteil der vom Freistaat Sachsen vereinnahmten Spielbankabgabe erhalten die Gemeinden, in denen die Spielbanken den Betriebssitz haben.
- 47 In der folgenden Darstellung sind aus Gründen der Übersichtlichkeit die Einnahmen in Steuergruppen zusammengefasst. Die Gruppe „Gewinn- und Ertragsteuern“ enthält die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Abgeltungsteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuerumlage. Die Landessteuern sind ohne die Einnahmen aus der Spielbankabgabe in Summe angegeben.

Abbildung 8: Steuereinnahmen nach Gruppen (Mio. €)



Quelle: HR 2013 bis 2021, Kassen-Ist (vorläufig) 2022.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 48 Die Umsatzsteuer stellt die einnahmestärkste Steuerart dar. Im Hj. 2022 betrug ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen 66 %. Im Vergleich dazu belief sich dieser im Hj. 2013 auf 68 %.
- 49 Das Aufkommen der Umsatzsteuer wird nach festen Schlüsseln auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt. Die Anteile der einzelnen Ebenen verändern sich über Festbeträge, die sich aus gesetzlichen Regelungen ergeben. Der Landesanteil an der Umsatzsteuer wird zunächst nach der Einwohnerzahl der Länder berechnet.
- 50 Nach § 1 Abs. 1 und Abs. 2 FAG stehen den Ländern ab 2020 vom Aufkommen der Umsatzsteuer rd. 45,2 % sowie zusätzlich ein Festbetrag zu. Im Weiteren werden die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern durch finanzkraftabhängige Zu- und Abschläge auf die einwohnerbezogenen Länderanteile der Umsatzsteuer ausgeglichen. Aufgrund der Neuregelung des Finanzausgleiches zwischen Bund und Ländern wickelt Deutschland den Finanzausgleich seit 2020 in verstärktem Maße über die Umsatzsteuer ab. Damit gewann diese Steuer an finanzieller Bedeutung.



- 51 Ein prägendes Merkmal der Umsatzsteuer ist die Konjunktur- und Inflationsabhängigkeit. Aufgrund ihres Umfangs bestimmt sie außerdem zu einem ganz wesentlichen Teil den finanziellen Spielraum des Landes. Zusammen mit den anderen Steuern handelt es sich bei den Einnahmen aus der Umsatzsteuer um allgemeine Deckungsmittel.
- 52 Der Anteil der bereinigten Ausgaben, der durch Steuern gedeckt ist, wird als → **Steuerdeckungsquote** bezeichnet. Sie betrug 70,6 % im Hj. 2021; siehe auch die Angaben in der Übersicht auf der Innenseite A des Einbandes. Der Freistaat Sachsen liegt somit bei der Steuerdeckungsquote erstmals knapp über dem Durchschnitt der FLW von 69,7 %. Sie verbesserte sich damit im Vergleich zum Hj. 2020 um 10,1 Prozentpunkte.
- 53 Im StHpl. 2021/2022 waren für 2022 Steuereinnahmen von 14.107 Mio. € (ohne Spielbankabgabe) angesetzt. Die vorläufigen Ist-Einnahmen 2022 beliefen sich auf 16.507 Mio. € und lagen damit 2.400 Mio. € über dem Planansatz. Davon entfiel allein auf die Umsatzsteuer ein Anteil von 1.806 Mio. €.
- 54 Diese Steuermehreinnahmen in Verbindung mit den im Hj. 2022 nicht verbrauchten Ausgabemitteln i. H. v. 844 Mio. €<sup>7</sup> ließen die Steuerdeckungsquote im Vergleich zum Jahr 2021 nochmals um 8,0 Prozentpunkte auf 78,6 % anwachsen.
- 55 Nach Angaben im StHpl. 2023/2024 rechnet das SMF im Hj. 2023 mit Steuereinnahmen i. H. v. 16.356 Mio. € ohne Spielbankabgabe und neu eingeführte Gewinnabgabe von Spielbanken. Dieser Ansatz liegt mit 150 Mio. € leicht unter den Ist-Einnahmen 2022, aber fast 3 Mrd. € über dem Ergebnis im Hj. 2019, dem Ausgangswert vor der COVID-19-Pandemie.

### 6.2.2 Steuerinduzierte Einnahmen

- 56 Neben den Steuern erhält Sachsen als eine weitere abgrenzbare Einnahmekategorie steuerinduzierte Einnahmen. Im Hj. 2022 bildeten sie sich vor allem aus den
- allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) für finanzschwache Länder i. H. v. 1.534 Mio. €,
  - BEZ zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft (GSK BEZ) i. H. v. 470 Mio. € und
  - Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich weggefallender Einnahmen aus der Kfz-Steuer und der Lkw-Maut i. H. v. 402 Mio. €.
- 57 Wie die Steuern stellen auch die BEZ konjunkturbedingt schwankungsanfällige Einnahmen des Haushaltes dar.
- 58 Die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen sicherten 2022 im Ist den ganz überwiegenden Anteil (80,1 %) der Gesamteinnahmen des Landes. Mit 18.913 Mio. € wird der bisherige Höchstwert aus dem Jahr 2021 (16.781 Mio. €) erneut und deutlich um 12,7 % (2,1 Mrd. €) überschritten.

Übersicht 2: Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen (Mio. €)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Soll-Einnahmen	11.325	11.524	12.279	12.619	13.779	14.177	15.210	14.609	15.529	16.252
Ist-Einnahmen	11.789	12.140	12.786	13.493	14.246	14.841	15.418	15.006	16.781	18.913
Differenzbetrag	464	616	507	874	467	664	208	397	1.252	2.661

Quelle: HR 2013 bis 2021, Kassen-Ist (vorläufig) 2022.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 59 Im Hj. 2022 lagen die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen um 2.661 Mio. € über dem Soll. Damit übertrafen sie auch im 12. Jahr in Folge die Ansätze im Haushaltsplan. In der betrachteten Dekade fielen durchschnittlich Mehreinnahmen von jährlich über 800 Mio. € an.

<sup>7</sup> Medieninformation SMF „[Finanzminister Vorjohann zum vorläufigen Jahresabschluss 2022](#)“ vom 17. Januar 2023; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

### 6.2.3 Steuerschätzung

- <sup>60</sup> Steuerschätzungen prognostizieren die zukünftige Entwicklung der Steuereinnahmen. In die Projektionen sind die steuerinduzierten Einnahmen (Pkt. 6.2.2, Tz. 56 ff.) eingeschlossen.
- <sup>61</sup> Die Steuerschätzungen helfen, die Einnahmen und Ausgaben besser planen zu können. Die letzte vor Abschluss der inhaltlichen Arbeiten an diesem Beitrag veröffentlichte Steuerschätzung stammt vom Mai 2023. Bereits die Steuerschätzung vom November 2021 fußte auf der Annahme stabiler Konjunkturaussichten sowie einer Eindämmung der Folgen der COVID-19-Pandemie und ließ stetig steigende Einnahmen im sächsischen Haushalt erwarten. An einer grundsätzlich wohlmeinenden Aussicht auf die wirtschaftliche Entwicklung (Pkt. 6.1.2, Tz. 42 ff.) halten auch die Steuerschätzungen fest.
- <sup>62</sup> Bei der Bildung der regionalisierten Schätzwerte von Mai 2021, November 2021, Mai 2022, Oktober 2022 und Mai 2023 nahm das SMF dementsprechend keine konjunkturbedingten Korrekturen für Sachsen vor.
- <sup>63</sup> Ausgehend von der Steuerschätzung vom Mai 2023 befindet sich der Freistaat insgesamt auf einem gedämpften Einnahmepfad. Gegenüber den Solldaten im aktuellen Haushaltsplan 2023/2024 rechnet das SMF mit einem Rückgang von rd. 617 Mio. €. Im Vergleich zu den Steuerschätzdaten vom Oktober 2022 ergeben sich für den Zeitraum 2025 bis 2027 vorerst keine Aussichten auf weitere Zusatzeinnahmen.
- <sup>64</sup> Auch vor dem Hintergrund, dass die vorliegenden Steuerschätzergebnisse mit Unsicherheiten zur weiteren wirtschaftlichen Entwicklung behaftet sind, so eröffnen sie derzeit geringe finanzielle Spielräume zur Abdeckung erkennbarer Ausgaberrisiken (vgl. Pkt. 7, Tz. 110 ff.).
- <sup>65</sup> Angesichts der geschilderten Entwicklung wird der Vollzug in den kommenden Haushaltsjahren entsprechende Gegenmaßnahmen erfordern. Die Epoche der Mehreinnahmen scheint vorerst vorüber zu sein.
- <sup>66</sup> Der SRH geht davon aus, dass die am Haushaltsverfahren beteiligten Stellen den anstehenden Prozess als Chance erkennen werden, um die Notwendigkeit und Dringlichkeit von Ausgaben neu zu bewerten.

### 6.3 Bindung des Haushaltes durch gesetzliche Leistungen

- <sup>67</sup> Die Ausgaben des Staates können auf Gesetzen beruhen, die zu einer Geldleistung verpflichten oder die Verwaltung zur Gewährung einer solchen unter bestimmten Voraussetzungen berechtigen. Den Haushalt des Freistaates Sachsen binden sowohl bundes- als auch landesgesetzliche Leistungen. Mit 47,4 % ist im Jahr 2022 (Vorjahr 45,9 %) weiterhin nahezu die Hälfte der Gesamtausgaben den gesetzlichen Leistungen zuzuordnen.<sup>9</sup> Einen starken Bindungsgrad weisen zudem die stellenplangebundenen Personalausgaben mit 22,4 % sowie die Förderbereiche der Bundes- und EU-Programme mit gesamt 9,6 % auf.
- <sup>68</sup> Innerhalb der gesetzlich gebundenen Ausgaben entfiel der größte Anteil mit 34,6 % (3.616 Mio. €) auf die laufenden und investiven Zuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich. Danach folgten vor allem die Ausgaben im Sozial- und Bildungsbereich und für die künftige Altersversorgung von Beamten und anderen Versorgungsempfängern. Die höchsten Ist-Ausgaben 2022 beliefen sich für die
- Zuführungen an den Generationenfonds auf 826 Mio. €,
  - Zuweisungen für die Kinderbetreuung auf 809 Mio. €,
  - Zuführungen nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz auf 735 Mio. € und
  - Förderung nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft auf 501 Mio. €.
- <sup>69</sup> Insgesamt war 79,4 % des Haushaltsvolumens des Jahres 2022 durch gesetzliche Leistungen, EU- und Bundesprogramme sowie Personalausgaben gebunden. Lediglich bei 20,6 % der Mittel bestand keine derart strikte rechtliche Bindung, davon entfielen 6,0 % auf konsumtive Zuschüsse an Nebenhaushalte.

<sup>8</sup> Medieninformation SMF „Steuereinnahmen sinken“ vom 12. Mai 2023; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>9</sup> Die Angaben in diesem Punkt zum Hj. 2022 basieren auf dem vorläufigen Kassen-Ist.

70 Die finanziellen Leistungen an die sächsischen Kommunen sind nachfolgend näher dargestellt.

### 6.3.1 Kommunalen Finanzausgleich

71 Ein für den Staatshaushalt bedeutender Teil im Bereich der gesetzlichen Leistungen sind die Zahlungen auf der Grundlage des SächsFAG. Sie gliedern sich in Zuweisungen für laufende und investive Zwecke.

Übersicht 3: Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen des SächsFAG (Mio. €)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
laufende Zuweisungen	2.531	2.767	2.496	2.508	2.771	2.869	3.118	3.649	3.355	3.367
investive Zuweisungen	331	405	442	408	416	440	283	467	257	249
<b>Gesamt</b>	<b>2.863</b>	<b>3.173</b>	<b>2.938</b>	<b>2.915</b>	<b>3.187</b>	<b>3.309</b>	<b>3.401</b>	<b>4.115</b>	<b>3.611</b>	<b>3.616</b>
Anteil an den bereinigten Ausgaben des Freistaates (%)	17,5	19,0	16,9	16,8	18,1	17,4	17,5	19,2	17,7	17,2

Quelle: HR 2013 bis 2021, Kassen-Ist (vorläufig) 2022.

Hinweis: Ohne Berücksichtigung der Zahlungen in der Gruppe 981.

Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

72 Nach dem überdurchschnittlich starken Anstieg im Hj. 2020 aufgrund der coronabedingten Hilfen des Freistaates<sup>10</sup> schwenkt die Zuweisungshöhe im Verhältnis zu den bereinigten Ausgaben wieder auf das Niveau des Jahres 2019 ein.

73 Die Mittelbereitstellung für den kommunalen Finanzausgleich folgt dem gesetzlich verankerten Gleichmäßigkeitsgrundsatz. Auf dieser Ebene hat der Gesetzgeber im Jahr 2020 zur Unterstützung der Kommunen bei der Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie die Regelungen des kommunalen Finanzausgleiches entsprechend ergänzt. Er schuf dazu einen neuen Leistungstatbestand innerhalb der Gruppe der Zuweisungen zum Ausgleich besonderer Bedarfe im Finanzausgleichsgesetz.

74 Die Mittel des § 22c SächsFAG waren ab 2020 bestimmt für:

- den Ersatz von Mindereinnahmen der Gemeinden bei der Gewerbe- und Einkommensteuer sowie bei weiteren Steuern,
- den Ausgleich pandemiebedingter Mehrausgaben, insbesondere der Gesundheits- und Ordnungsämter sowie im pflichtigen Aufgabenbereich der Sozialgesetzbücher und
- den Ausgleich von nicht erhobenen oder erstatteten Elternbeiträgen für die Kindertagesbetreuung.

75 Der Gesetzgeber hat § 22c SächsFAG in mehreren Änderungsgesetzen, zuletzt mit dem 4. Gesetz zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vom 20. Dezember 2022 angepasst.

76 Die gesetzlichen Regelungen über den Finanzausgleich erfuhren neben anlassbedingten Änderungen wie den vorerwähnten, auch Änderungen allgemeiner Natur. Im März 2021 beschloss der SLT Neuregelungen zur Gestaltung der Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen in den Jahren 2021 und 2022. Diese betrafen hauptsächlich die Verteilung der Zuweisungen zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften. Das Gefüge des Ausgleichsmechanismus blieb erhalten. Der Gesetzgeber passte die Hauptansatzstaffel an, führte eine Basisfinanzierung für besonders finanzschwache kreisangehörige Gemeinden sowie einen Nebenansatz für die Aufgaben der frühkindlichen Bildung ein. Daneben verstärkte er dauerhaft die zur Verteilung vorgesehene Finanzausgleichsmasse der kreisangehörigen Gemeinden um rd. 30 Mio. €.

<sup>10</sup> [Jahresbericht 2021 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 7.3.2, Tz. 110 bis 114](#); zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

- 77 Die Gesetzesnovelle für den Finanzausgleichszeitraum 2023/2024 bewirkte – bis auf die Errichtung eines Sondervermögens „Kommunaler Vorsorgefonds“ im Umfang von 300 Mio. € – keine strukturellen Änderungen.<sup>11</sup> Der Gesetzgeber hat gleichwohl Regelungen zur Finanzierung des Breitbandausbaus, der Digitalisierung der Verwaltung und der Aufnahme der Flüchtlinge aus der Ukraine auf den Weg gebracht. Den Sonderlastenausgleich erweiterte er um kommunale Straßenbaubudgets. Die Finanzausgleichsmasse stieg für 2023 auf 4.207 Mio. € und für 2024 auf 4.653 Mio. € an. Die positive Entwicklung der Einnahmesituation des Freistaates ist auch für die Kommunen finanziell von erheblichem Vorteil.

### 6.3.2 Zuweisungen des Freistaates an den kommunalen Bereich

- 78 Die Zahlungen an kommunale Körperschaften beschränken sich nicht auf die vom SächsFAG umfassten Leistungen. Der Freistaat erbringt weitere, zweckgebundene Zuweisungen, die man mit dem Finanzausgleich zu den Zuweisungen an den kommunalen Bereich zusammenfassen kann.

Übersicht 4: Kommunalzuweisungen aus dem Gesamthaushalt einschließlich SächsFAG (Mio. €)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
laufende Zuweisungen	4.388	4.695	4.719	5.011	5.149	5.341	5.760	6.414	6.227	6.433
investive Zuweisungen	999	1.024	945	826	830	984	944	1.312	913	864
<b>Zuweisungen gesamt</b>	<b>5.387</b>	<b>5.719</b>	<b>5.664</b>	<b>5.837</b>	<b>5.978</b>	<b>6.324</b>	<b>6.705</b>	<b>7.726</b>	<b>7.141</b>	<b>7.297</b>
Anteil an den bereinigten Ausgaben des Freistaates (%)	33,0	34,3	32,5	33,6	34,0	33,3	34,5	36,0	35,0	34,8

Quelle: HR 2013 bis 2021, Kassen-Ist (vorläufig) 2022.

Hinweis: Ohne Berücksichtigung der Zahlungen in der Gruppe 981.

Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 79 Das Land unterstützt die Körperschaften der kommunalen Ebene seit Jahren mit reichlich einem Drittel der Staatsausgaben. Der Anteil am Haushalt des Landes ist nicht nur im Verhältnis nachhaltig gewachsen, sondern die Finanzhilfen erreichten im Hj. 2022 mit einem Betrag von 7.297 Mio. € auch einen neuen Höchststand. Die Zuweisungen nahmen im Betrachtungszeitraum insgesamt um 1.910 Mio. € zu. Dies entspricht einer Steigerung um 35,5 %.
- 80 Während die laufenden Zuweisungen innerhalb und außerhalb des SächsFAG u. a. aufgrund pauschalierter Zuschüsse eine steigende Tendenz aufzeigen, ist eine vergleichbare Dynamik bei den investiven Zuweisungen nicht erkennbar.
- 81 Nach dem Ergebnis der regionalisierten Steuerschätzung vom Mai 2023 wird die Gemeindeebene gleichfalls an den verschlechterten Einnahmeerwartungen des Freistaates beteiligt; vgl. Pkt. 6.2.3, Tz. 60 ff. Dies bildet sich in einem Rückgang der kommunalen Steuereinnahmen im Zeitraum 2023 bis 2027 von 584 Mio. € im Vergleich zu den Werten aus der Steuerschätzung vom Oktober 2022 ab.
- 82 Dem steht gegenüber, dass der Freistaat den Umfang der Landeszuweisungen an die Kommunen im abgeschlossenen Haushaltsaufstellungsverfahren 2023/2024 erneut erhöht hat. Mit Art. 21 HBG 2023/2024 erließ der SLT am 20. Dezember 2022 das Gesetz über das Kommunale Energie- und Klimabudget (KomEKG). Auf der Grundlage des KomEKG sollen die Landkreise und kreisfreien Städte in den Hj. 2023 und 2024 jeweils pauschale zweckgebundene Zuweisungen i. H. v. 13 Mio. € als sog. Klimabudgets erhalten. Die Mittel sind u. a. vorgesehen für Investitionen und Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien, Investitionsmaßnahmen in klimaschonende Mobilität sowie zum nachhaltigen Wasser-, Ressourcen- und Energiemanagement.
- 83 Neben der Unterstützung aus dem Kernhaushalt erhielten die Kommunen zur Stabilisierung ihrer Finanzausstattung im Zeitraum 2020 bis 2022 Mittel aus dem Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ i. H. v. insgesamt 580 Mio. €.

<sup>11</sup> [4. Gesetz zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vom 20. Dezember 2022 \(SächsGVBl. 2022 Nr. 34, Seite 743\).](#)

### 6.3.3 Bundeshilfen für Kommunen

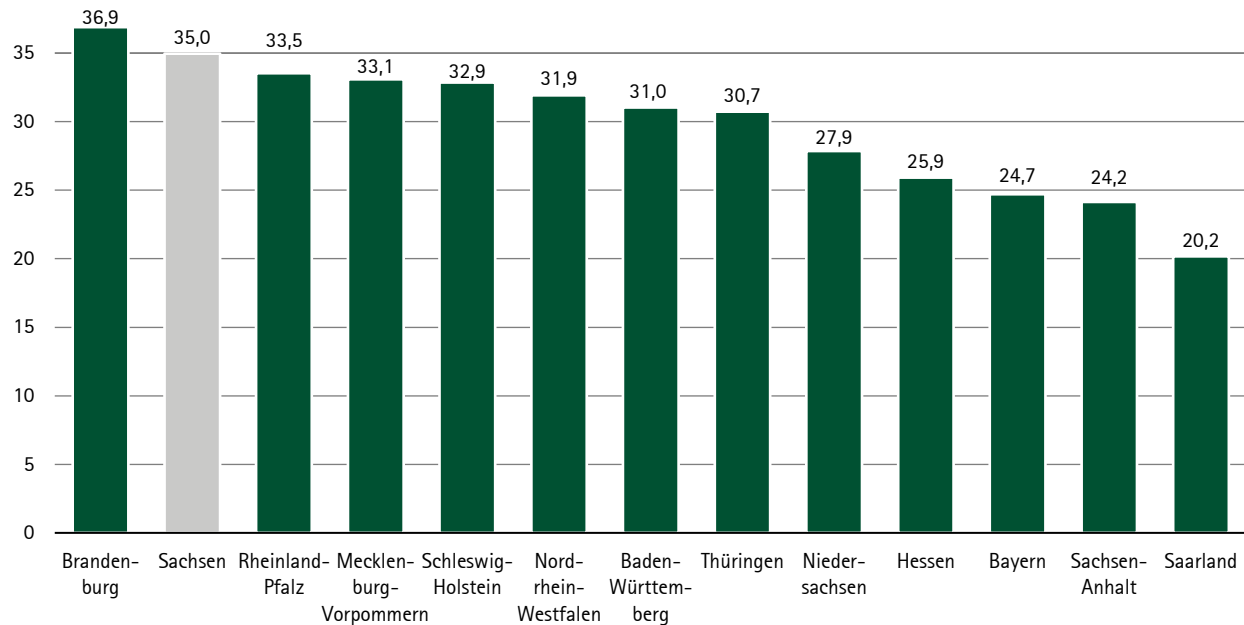
- <sup>84</sup> Die Entwicklung im Bereich der Kommunalzuweisungen ist seit einigen Jahren u. a. von neuen Kompetenzen des Bundes im Finanzwesen beeinflusst.
- <sup>85</sup> Der Bund kann finanzschwachen Kommunen mittelbar eine Unterstützung zukommen lassen. Dies erfolgt über die Landeshaushalte in Form von Finanzhilfen und Ausgleichsleistungen:
- für ein Infrastrukturprogramm nach Art. 104b GG zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet mittels Investitionen, z. B. in Krankenhäuser, Städtebau, Informationstechnologie und frühkindliche Bildungseinrichtungen,
  - für ein Schulsanierungsprogramm nach Art. 104c GG zur Verbesserung der Schulinfrastruktur,
  - angesichts Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie gem. Art. 143h GG einmalig im Jahr 2020.
- <sup>86</sup> Einfachgesetzliche Regelungen gestalten die im GG angelegten Bundeszuweisungen und Ausgleichsleistungen im Einzelnen aus.
- <sup>87</sup> Zu Art. 104b GG und Art. 104c GG erging das Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz). Die Bundesmittel umfassen ein Volumen von 7.000 Mio. €. Auf den Freistaat Sachsen entfallen rd. 334 Mio. €, die sich auf das Infrastruktur- mit 156 Mio. € und auf das Schulsanierungsprogramm mit 178 Mio. € aufteilen. Der Bund hat nunmehr die Förderzeiträume nochmals verlängert, bis Ende 2023 für das Infrastruktur- und bis Ende 2025 für das Schulsanierungsprogramm, bezogen auf die Abnahme der Investitionsvorhaben.
- <sup>88</sup> Die vom Bund zugewiesenen Gelder vereinnahmte das SMF im Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“. Nach Angaben des BMF hat der Freistaat Sachsen bis Ende 2022 aus dem o. g. Infrastrukturprogramm alle Mittel i. H. v. 156 Mio. € abgerufen. Aus dem Schulsanierungsprogramm erhielt das Land knapp 100 Mio. €. Das sind 55,9 % der vorgesehenen Bundeshilfen.
- <sup>89</sup> Das auf Art. 143h GG beruhende Gesetz zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder vom 6. Oktober 2020 - COV19GewStAusglG (BGBl. I S. 2072) - bildete die Rechtsgrundlage für Bundeshilfen zur Stützung der durch die Folgewirkungen der COVID-19-Pandemie verschlechterten kommunalen Finanzlage. Für die sächsischen Gemeinden waren per Gesetz insgesamt 312 Mio. € als Ausgleich vorgesehen. Die Deckung der Leistungen sollte hälftig zu 156 Mio. € das Land aufbringen. Der Freistaat Sachsen hat die Zuweisungen des Bundes i. H. v. 156 Mio. € im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ vereinnahmt und entsprechend bewirtschaftet. Den Landesanteil ließ er den Gemeinden im Rahmen des SächsFAG aus Kap. 15 30 Tit. 613 33 zukommen.
- <sup>90</sup> Der Bund hat dem Land aufgrund des o. g. Gesetzes insgesamt 275 Mio. € zugewiesen. Darin enthalten war der finanzielle Ausgleich für den Freistaat i. H. v. 119 Mio. €; vgl. Pkt. 7.2.1, Tz. 132.
- <sup>91</sup> Bei Abwicklung von Finanzhilfen über Sondervermögen, wie im Fall der beiden vorgenannten Fonds des Freistaates Sachsen, findet sich die Förderung der Kommunen nicht in den Finanzstatistiken über die Länderhaushalte wieder. Die an die sächsischen Gemeinden 2021 weitergeleiteten Finanzhilfen nach Art. 104b und Art. 104c GG sind in den nachfolgend aufgezeigten Kommunalzuweisungen also ebenfalls nicht enthalten.

### 6.3.4 Kommunalzuweisungsquote im Ländervergleich

- <sup>92</sup> Abgesehen von Sonderfinanzierungen aus Nebenhaushalten ist beim nachstehenden Vergleich der Ausgaben der Länder an die Kommunen stets zu bedenken, dass in den Ländern unterschiedliche Aufgabenverteilungen zwischen staatlicher und kommunaler Ebene bestehen. Dies kann Einfluss auf die Höhe der staatlichen Förderung haben.

- 93 Die → **Kommunalzuweisungsquote** errechnet sich als Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben. Die sächsische Quote ist im Hj. 2021 gegenüber dem Vorjahr wieder gesunken. Im Jahr 2020 war die Zuweisungsquote durch die coronabedingten Hilfen des Freistaates überdurchschnittlich stark auf 36,0 % angestiegen. Im Vergleich mit den anderen Flächenländern liegt der Freistaat im Hj. 2021 weiterhin an 2. Stelle.

Abbildung 9: Kommunalzuweisungsquoten der Flächenländer 2021 (%)



Quelle: HR 2021 für Sachsen; Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister, Vierteljahreskassenstatistik (SKF 3), Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte).

- 94 Die FLO schnitten beim Ländervergleich – bedingt durch die weiterhin anhaltende kommunale Steuereinnahmeschwäche – im Mittelwert mit einer höheren Kommunalzuweisungsquote (32,2 %) ab als die FLW (29,2 %).
- 95 Die Kommunalzuweisungen stellen wichtige Einnahmen für die Kommunen dar. Die Gemeinden verfügen zur Finanzierung ihrer Aufgaben allerdings auch über ein breites Spektrum an eigenen Mitteln. Diese Quellen dienen vorrangig zu den staatlichen Unterstützungen der Sicherung der gemeindlichen Selbstverwaltung und dem Erhalt der Leistungsfähigkeit der kommunalen Körperschaften.

#### 6.4 Fördermittel der Europäischen Union für Sachsen

- 96 Der Freistaat Sachsen hat in den vergangenen Jahrzehnten durchweg Zuweisungen der EU erhalten und diesen Landesmitteln im Rahmen der Kofinanzierung beiseitegestellt. Die EU-Förderperiode 2014 bis 2020 befindet sich bis zum Ende des Jahres 2023 in der Auslaufphase. Dies beruht auf der sog. „n+3-Regel“.
- 97 Mit dem Abschluss des Haushaltsprozesses und dem Errichten der finanziellen Grundlage für die Förderperiode 2021 bis 2027 auf europäischer Ebene können die mit EU-Mitteln ausgestatteten Förderprogramme in Sachsen an Fahrt aufnehmen.
- 98 In der neuen Förderperiode erhält der Freistaat Sachsen Zuschüsse aus dem
- Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE),
  - Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+),
  - Europäischen Landwirtschaftsfonds für die ländliche Entwicklung (ELER),
  - Programm für die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ/INTERREG) und aus dem
  - Europäischen Fischereifonds (EMFAF).

99 Hinzu kommen EU-Mittel

- für Sachsen als Region der Braunkohle und des Strukturwandels aus dem neu errichteten Fonds für einen gerechten Übergang (Just Transition Fund – JTF) sowie
- aus der Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe – REACT-EU) zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie.

100 Die vorgenannten Ausgabenprogramme der EU unterscheiden sich in der Herkunft der Mittel. Sie können sich aus dem Mittelfristigen Finanzrahmen (MFR) der EU speisen, der seine Einnahmen aus Beiträgen der Mitgliedstaaten – den Eigenmitteln – bezieht, und/oder aus dem Wiederaufbauinstrument „Next Generation EU“. Neu ist, dass der Wiederaufbaufonds EU-Anleihen begibt und sich damit über gemeinschaftliche Schulden finanziert. Im Jahr 2021 hat die EU bereits 71 Mrd. € aufgenommen.

101 Wie das SMF auf Nachfrage mitteilte, soll die Rückzahlung der für die Zuschüsse begebenen Anleihen aus dem Wiederaufbaufonds erst ab dem Jahr 2028 beginnen und bis spätestens 2058 beendet sein. Der deutsche Anteil zur Finanzierung des EU-Haushaltes, der allein vom Bund getragen wird, beträgt derzeit rd. 24 %. Ein unmittelbares Haushaltsrisiko für den Freistaat Sachsen erwachse daraus nicht.

102 In der Förderperiode 2021 bis 2027 rechnet der Freistaat mit insgesamt 4.384 Mio. € EU-Mitteln. Davon stammen 3.811 Mio. € aus dem MFR und 574 Mio. € aus dem Wiederaufbauinstrument. Nach aktueller Planung muss Sachsen bis zum Ende der Förderperiode insgesamt bis zu 1.354 Mio. € Landesmittel zur Kofinanzierung bereitstellen. Die Einzelheiten lassen sich der folgenden Übersicht entnehmen:

Übersicht 5: EU-Mittelausstattung und Kofinanzierungsbedarf für den Freistaat Sachsen (Mio. €)

EU-Förderperiode 2021 bis 2027		
	EU-Mittel	Kofinanzierung Land
<b>A. Mehrjähriger Finanzrahmen (2021 bis 2027)</b>		
EFRE	1.949	744
ESF+	587	300
ELER (Übergangsverordnung 2021 bis 2022)	252	41
ELER (2023 bis 2027)	569	100
ETZ / INTERREG	152	7
EMFAF	18	8
JTF	282	68
<b>Zwischensumme A.</b>	<b>3.811</b>	<b>1.267</b>
<b>B. Wiederaufbauinstrument Next Generation EU (2021 bis 2023)</b>		
JTF	363	87
ELER	64	0
REACT-EU	147	0
<b>Zwischensumme B.</b>	<b>574</b>	<b>87</b>
<b>Gesamt A und B:</b>	<b>4.384</b>	<b>1.354</b>

Quelle: Schreiben SMF vom 3. Februar 2023.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

103 Im Förderzeitraum 2021 bis 2027 entfallen aufgrund der Absenkung der Fördersätze durch die EU höhere Kofinanzierungsbedarfe auf das Land. Die Regionen Chemnitz und Dresden sind – wie in der abgelaufenen Förderperiode – den Übergangsregionen zugeordnet, da ihre Wirtschaftsleistung, gemessen am BIP je EW, zwischen 75,0 % und 100,0 % des EU-Durchschnitts liegt. Die Fördersätze betragen im Rahmen von EFRE und ESF+ 60,0 % statt 80,0 %.

- <sup>104</sup> Die Region Leipzig bleibt in der Kategorie einer stärker entwickelten Region mit einer über 100,0 % des EU-Durchschnitts liegenden Wirtschaftskraft. Die Fördersätze reduzieren sich in dieser Region in EFRE und ESF+ von 80,0 % auf 50,0 %.
- <sup>105</sup> Die in der Übersicht 6 aufgeführten Kofinanzierungsmittel stellen nach Angaben des SMF Höchstbeträge dar. Die Ressorts sind aufgefordert, Möglichkeiten zur schonenden Bindung der Landesmittel in den betreffenden Programmen zu prüfen. Der Freistaat strebt eine gleichmäßige Belastung der Haushaltsjahre bis einschließlich 2028 an.
- <sup>106</sup> Während die EU-Mittel aus dem MFR einschließlich der Kofinanzierungsmittel im Kernhaushalt nachgewiesen werden, erfolgt die Mittelverteilung aus dem Wiederaufbauinstrument teilweise über das Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“.
- <sup>107</sup> Die Fördermittelkommission II sprach sich in Empfehlung 9 dafür aus, den Instrumentenkasten der Förderung im Freistaat auf Förderdarlehen zu erweitern.<sup>12</sup>
- <sup>108</sup> Das Aufbringen der Kofinanzierungsmittel stellt für den sächsischen Haushalt in den kommenden Jahren weiterhin eine außerordentliche zusätzliche Herausforderung dar.
- <sup>109</sup> Um Haushaltsmittel zu schonen, erinnert der SRH ausdrücklich an die vorgenannte Empfehlung der Fördermittelkommission, Zuwendungen als Darlehen auszureichen.

## 7 Haushaltsrisiken in Zeiten sich überlagernder Krisen

- <sup>110</sup> In der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates 2022 bis 2026 vom Juli 2022 benennt das SMF als bereits erkennbare Haushaltsrisiken den Krieg in der Ukraine, den weiteren Verlauf der COVID-19-Pandemie und die damit verbundene gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die Finanzierung von Fördermaßnahmen durch den Bund sowie die kostensteigernden Wirkungen von bundesgesetzlichen Standarderhöhungen staatlicher Leistungen.<sup>13</sup> Die massiv erhöhten Inflationsraten können sich auch auf die Entwicklung von Personalausgaben und Versorgungsbezügen auswirken. Bei den Bauausgaben sind bereits Zusatzbelastungen infolge unerwarteter Ausgabesteigerungen absehbar.

### 7.1 Flüchtlings- und Energiepreiskrise

#### 7.1.1 Steigende Flüchtlingszahlen

- <sup>111</sup> Nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 steht Europa vor großen Umbrüchen. Neben den Auswirkungen auf die europäische Wirtschaft führen der fortdauernde Krieg und die Zerstörungen zu einer anhaltenden Fluchtbewegung der Menschen, insbesondere in die Mitgliedsstaaten der EU. Der Freistaat rechnete zunächst mit bis zu 80.000 Flüchtlingen. Bis Ende 2022 hatten sich rd. 60.000 ukrainische Staatsangehörige in Sachsen registriert.<sup>14</sup>
- <sup>112</sup> Insgesamt stieg die Anzahl der Asylsuchenden in Deutschland 2022 gegenüber dem Jahr 2021 um 46,9 % auf über 217.000 an. Davon waren über 12.000 Antragsteller Sachsen zugewiesen.<sup>15</sup>
- <sup>113</sup> Die hohe Zahl von Schutzsuchenden stellt die sächsischen Kommunen vor allem bei der Unterbringung in den Städten auf angespanntem Wohnungsmarkt vor große Herausforderungen.

<sup>12</sup> Bericht der „Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie“, Mai 2022, Seite 60 ff.; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>13</sup> LT-Drs. [7/10625](#).

<sup>14</sup> Pressemeldung vom 28. Dezember 2022 auf [www.saechsische.de](http://www.saechsische.de) „[Flüchtlingszahlen in Sachsen sind stark gestiegen](#)“; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>15</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen, [Ausgabe: Dezember 2022](#), Seite 3 und 8.



- <sup>114</sup> Mit dem StHpl. 2023/2024 hat sich der Haushaltsgesetzgeber zu einer ersten Vorsorge für kommunale Unterstützungsleistungen entschlossen. Zum einen sind 60 Mio. € im Hj. 2023 im Kap. 15 03 Tit. 633 03 für Aufwendungen der Kommunen zur Unterbringung und Betreuung von Geflüchteten aus der Ukraine geplant. Zum anderen kann das SMF zusätzliche Mittel zweckgebunden für diesbezügliche flüchtlingsbezogene Mehrausgaben bereitstellen. Diese Mehrausgaben in noch unbekannter Höhe sind als Verstärkungsmittel in Kap. 15 03 Tit. 686 03 veranschlagt. Darüber hinaus sind 2023 aus dem Staatshaushalt 10 Mio. € refinanziert worden, die den Landkreisen und Kreisfreien Städten bereits 2022 als Bedarfszuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich zur Finanzierung von Aufwendungen für Flüchtlinge aus der Ukraine bereitstanden.
- <sup>115</sup> Die Erwartungen gegenüber der Bundesregierung auf schnelle und spürbare zusätzliche Unterstützung blieben bislang unerfüllt. Der zweite Flüchtlingsgipfel mit Vertretern der Länder und der Kommunen am 16. Februar 2023 endete ergebnislos. Die aufgeworfenen Fragen zu weiteren finanziellen Hilfen bei Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern und Flüchtlingen haben die Teilnehmer vertagt.<sup>16</sup>

### 7.1.2 Inflation

- <sup>116</sup> Deutschland sieht sich seit Ende 2021 mit seit Jahrzehnten nicht mehr gekannten Preisanstiegen auf der gesamten Breite der Güter und Dienstleistungen konfrontiert.
- <sup>117</sup> Hauptgrund für den Preisanstieg waren zunächst die anziehende wirtschaftliche Entwicklung und Nachholeffekte nach dem coronabedingten Lockdown, die zu einer verstärkten Nachfrage nach Rohstoffen und Vorprodukten führten. Produzenten und Handel konnten – auch wegen unterbrochener Lieferketten – jedoch nicht mehr vollständig und zeitnah allen Erwartungen entsprechen. Die Erklärungen von EU und Bundesregierung, möglichst schnell unabhängig von Energielieferungen aus Russland werden zu wollen, verstärkten den Preisdruck weiter, sodass die Energiepreise im März 2022 neue Höchststände erreichten.
- <sup>118</sup> Die Großhandelspreise für Gas sind zum Jahresende 2022 mit 80 € je Megawattstunde wieder auf das Vor-Krisenniveau von Anfang Februar 2022 gesunken. Eine Megawattstunde kostete Ende August 2022 zwischenzeitlich 316 € und damit fast das Vierfache.<sup>17</sup> Auch die Kraftstoffpreise haben sich Ende 2022 wieder auf dem Niveau vom Jahresanfang eingependelt und liegen knapp 1/5 unter den Höchstmarken vom März.<sup>18</sup>
- <sup>119</sup> Für das Jahr 2022 stellte das Statistische Bundesamt eine Teuerungsrate von 7,9 % fest.<sup>19</sup> Die Preissteigerung verharrte ab September 2022 bei über 8,0 %. Die Meldung für März 2023 berichtete über einen Anstieg von 7,4 %<sup>20</sup> und lässt ein langsames Abschwächen des Teuerungsdrucks erwarten. Für den Jahresdurchschnitt 2023 rechnet die Bundesregierung mit einem Anstieg der Verbraucherpreise gegenüber dem Vorjahr um 6,0 %.<sup>21</sup>
- <sup>120</sup> Eine Teuerungswelle dehnt sich auf alle Bereiche des Lebens aus. Die Preissteigerungen führen auch beim Freistaat Sachsen und seinen Einrichtungen zu erhöhten Ausgaben. Die Jahresteuern in Sachsen erreichte im Januar 2023 mit 9,2 % einen weiteren negativen Rekordwert. Bei den staatlichen Baumaßnahmen ist nach Presseinformationen abzusehen, dass die Verknappung und Verteuerung der Baustoffe und Bauleistungen das Land spürbar treffen wird.<sup>22</sup>

<sup>16</sup> Meldung vom 17. Februar 2023 auf [www.lvz.de](http://www.lvz.de) "["Es ist ernüchternd": Reaktionen aus Sachsen auf den Flüchtlingsgipfel](#)"; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>17</sup> Bundesnetzagentur, [Gaspreise Großhandel in EUR/MWh](#); zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>18</sup> Statista Research Department, [Durchschnittlicher Benzinpreis in Deutschland bis Dezember 2022](#), veröffentlicht am 21. Februar 2023; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>19</sup> Destatis, [Pressemitteilung Nr. 022](#) vom 17. Januar 2023; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>20</sup> Destatis, [Pressemitteilung Nr. 127](#) vom 30. März 2023; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>21</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, [Jahreswirtschaftsbericht 2023 der Bundesregierung „Wohlstand erneuern“](#), Seite 18 bzw. 135; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>22</sup> Die Forstschule in Auerbach wird nicht nur später fertig, sondern auch um 60 % teurer. Freie Presse, Ausgabe Chemnitz vom 16. Februar 2023 „Sachsenforst – Neue Forstschule wird deutlich teurer“.

- <sup>121</sup> Für ein eigenes Landesmaßnahmenpaket zur Bekämpfung der Folgen der Energiepreiskrise stehen im Doppelhaushalt 2023/2024 insgesamt 200 Mio. € bereit. Die Diskussionen zur weiteren Ausgestaltung des Paketes sind noch nicht abgeschlossen.<sup>23</sup> Darüber hinaus stellte das SMWA ein Härtefallprogramm für kleine und mittlere Unternehmen in Sachsen auf, die von der Energiepreiskrise besonders betroffen sind.<sup>24</sup> Dieses wird aus Bundesmitteln finanziert.
- <sup>122</sup> Außerdem werden die Personalausgaben des Freistaates von der Teuerung nicht unberührt bleiben. Die Tarifaussinandersetzungen im öffentlichen Dienst von Bund und Kommunen<sup>25</sup> oder der Eisenbahnergewerkschaft EVG<sup>26</sup> zeigen eine neue Zielrichtung auf. Um mindestens die Inflation auszugleichen, erheben die Vertreter der Beschäftigtenseite hohe Lohnforderungen. Bei Ergebnisübernahme werden sie zeitversetzt auch den Freistaat Sachsen treffen.

### 7.1.3 Finanzielle Hilfen des Bundes

- <sup>123</sup> Die Bundesregierung hat zur Bewältigung der in Folge des Angriffskrieges auf die Ukraine entstandenen Flüchtlings- und Energiepreiskrise bislang 4 Entlastungspakete auf den Weg gebracht und den Betroffenen Direktzahlungen gewährt. Der Bund deckelt u. a. gestiegene Energiekosten, erhöht ferner steuerliche Freibeträge und ist bestrebt, die kalte Progression abzubauen. Zu den Maßnahmen gehörten für einen begrenzten Zeitraum von Juni bis August 2022 auch die Absenkung der Energiesteuer für Kraftstoff und die Einführung des „Neun-Euro-Tickets“.
- <sup>124</sup> Diese Maßnahmen führen zu steuerlichen Mindereinnahmen auf der Ebene des Bundes und der Länder, und beeinflussen die finanziellen Spielräume der genannten Körperschaften. Die sächsischen Haushalte belastet dies im Zeitraum 2022 bis 2024 i. H. v. 2 Mrd. €.<sup>27</sup>
- <sup>125</sup> Inzwischen wurde das „Deutschland-Ticket“ als eine weitere Entlastungsmaßnahme auf der Bundesebene eingeführt. Deren mittelfristigen finanziellen Auswirkungen auf die Länderhaushalte sind derzeit endgültig nicht bestimmbar.

## 7.2 Pandemiebewältigung

### 7.2.1 Bewirtschaftung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

- <sup>126</sup> Der Freistaat Sachsen hat zu Beginn der Corona-Krise im Jahr 2020 das Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ errichtet.<sup>28</sup>

### Einnahmen

- <sup>127</sup> Der Bund stellte dem Freistaat Sachsen im Zeitraum von 2020 bis 2022 Corona-Hilfen im Umfang von insgesamt 1.995 Mio. € bereit. Von der EU konnte das Land Unterstützungsleistungen von 57 Mio. € im Erstattungsverfahren vereinnahmen. Die Zuweisungen des Bundes und der EU unterlagen einer sachlichen Bindung und durften nur für die von den Mittelgebern festgelegten Zwecke ausgegeben werden.
- <sup>128</sup> Neben der im Hj. 2020 bereits eingegangenen Zuführung aus dem Staatshaushalt i. H. v. 725 Mio. € konnte das SMF im Sondervermögen Darlehensrückflüsse und sonstige Einnahmen von 30 Mio. € buchen.

<sup>23</sup> Dresdner Neue Nachrichten vom 2. Februar 2023 „Energie-Hilfspaket nimmt Formen an“.

<sup>24</sup> Medieninformation des SMWA vom 21. März 2023 „[Energiepreiskrise: Härtefallprogramm stellt 20 Millionen Euro für sächsischen Mittelstand zur Verfügung](#)“; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>25</sup> Pressemitteilung ver.di vom 11. Oktober 2022 „[ver.di fordert Einkommenserhöhungen um 10,5 Prozent, mindestens aber 500 Euro monatlich](#)“; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

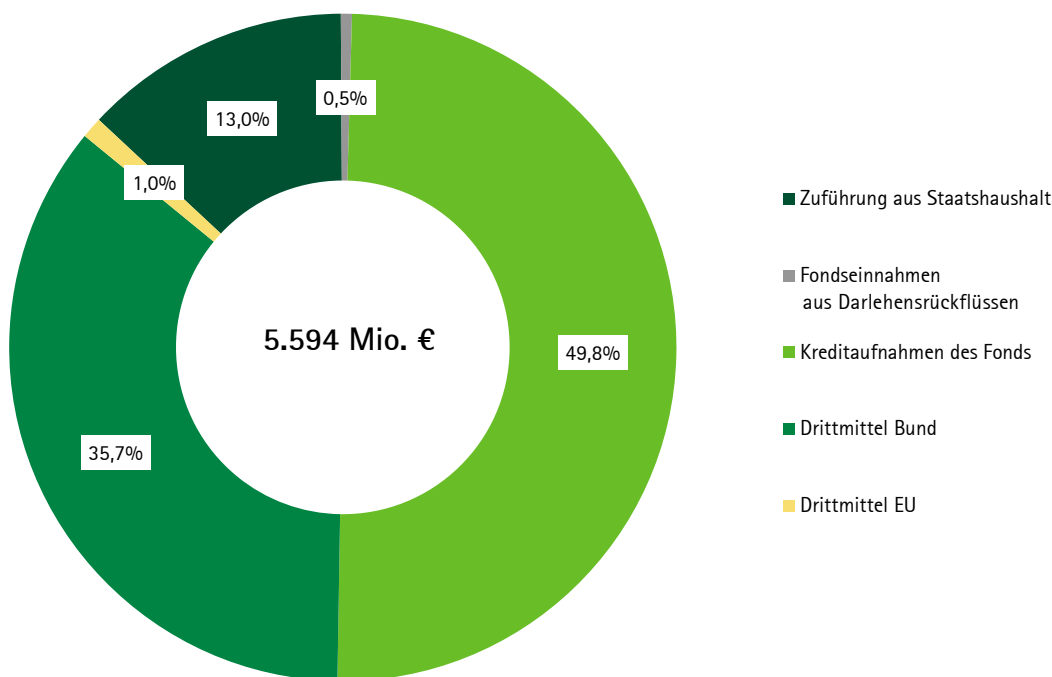
<sup>26</sup> Medieninformation der EVG vom 7. Februar 2023 „[EVG fordert 12 %, mindestens aber 650 Euro mehr im Monat](#)“; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>27</sup> Medieninformation des SMF vom 28. Oktober 2022 „[Oktober-Steuerschätzung 2022 bestätigt Entwurf zum Doppelhaushalt der Jahre 2023/2024](#)“; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>28</sup> [Jahresbericht 2021 des SRH, Beitrag Nr. 4](#); zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

- 129 Die weiteren Einnahmen resultieren aus den bis Ende 2021 bereits erfolgten Kreditaufnahmen von 2.000 Mio. € und 381 Mio. € aus den „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“. Zusätzlich weist der Vollzugsbericht des SMF an das Parlament für 2022 weitere Kreditaufnahmen aus, sodass sich die gesamten Einnahmen aus Krediten auf 2.787 Mio. € summieren. Hiervon hat das SMF 2.500 Mio. € als tatsächliche und 287 Mio. € als „aufgeschobene Kreditaufnahmen“ ausgewiesen. Diese „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ stellen jedoch keine zahlungswirksamen Einnahmen dar; vgl. Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.5, Tz. 44 ff.
- 130 Die Speisung des Fonds mit Einnahmen stellte sich Ende 2022 wie folgt dar:

Abbildung 10: Einnahmen im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ nach Finanzierungsquelle zum 31. Dezember 2022



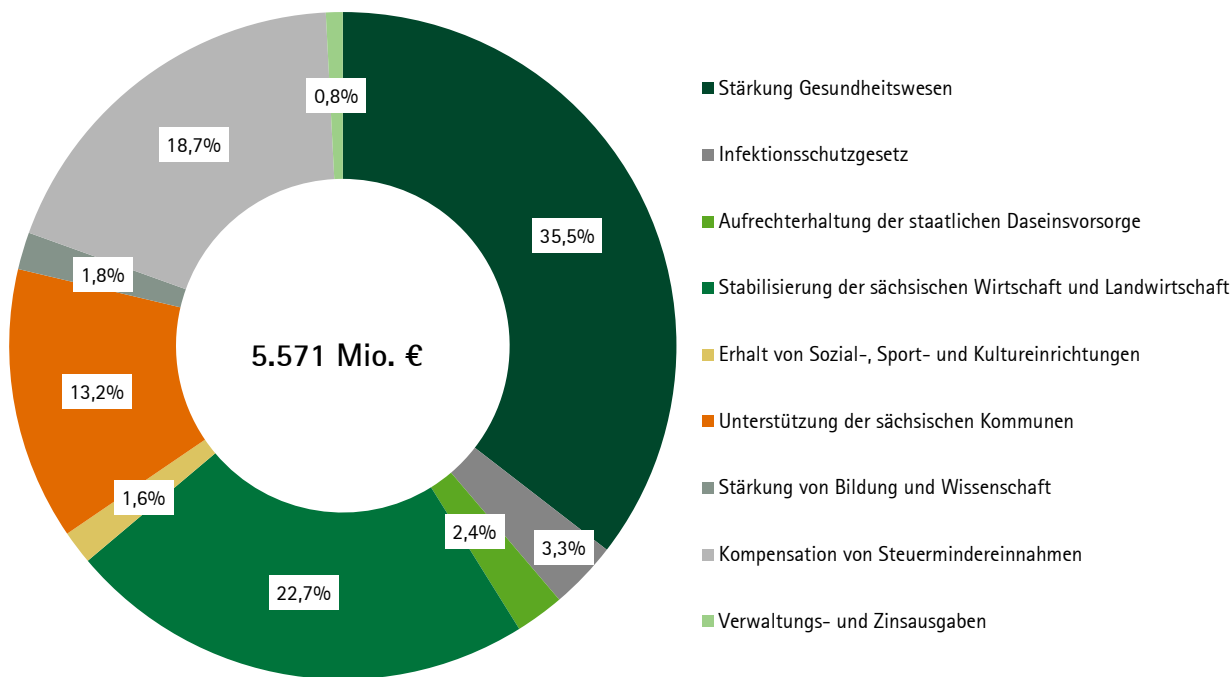
Quelle: Bericht des SMF über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2022, LT-Drs. 7/13149.

- 131 Neben den im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ vereinnahmten Mitteln flossen in den vergangenen Jahren weitere Bundeshilfen aufgrund der Coronakrise auf dem direkten Weg nach Sachsen. Dabei handelte es sich u. a. um Überbrückungshilfen für sächsische Unternehmen i. H. v. 776 Mio. € im Hj. 2020. Die verwaltungsmäßige Abwicklung oblag der SAB als Bewilligungsstelle.
- 132 Ferner gewährte der Bund dem Freistaat eine Zuweisung von 119 Mio. € gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 COV19GewStAusglG. Die Finanzhilfe sollte die dem Land zuzurechnenden Wirkungen der erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen auf die Zu- und Abschläge im Finanzkraftausgleich sowie die Bundesergänzungszuweisungen ausgleichen; vgl. Pkt. 6.3.3, Tz. 90. Die Bundeszuweisung vereinnahmte das SMF im Kap. 15 28 im Hj. 2020.

### Ausgaben

- 133 Das Gesetz zur Errichtung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ bestimmt über die Verwendung der Mittel aus dem Sondervermögen. In der nachfolgenden Abbildung sind die Ausgaben nach Zwecken gem. § 2 Abs. 1 und Abs. 2 SächsCorBG mit Stand 31. Dezember 2022 unter Einbeziehung der bereitgestellten EU- und Bundesmittel dargestellt.

Abbildung 11: Ausgaben „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ nach Zwecken zum 31. Dezember 2022



Quelle: Bericht des SMF über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2022, LT-Drs. 7/13149.

- 134 Bis zum Ende des Jahres 2022 hatte der Freistaat insgesamt 5.571 Mio. € an Ausgaben aus dem Sondervermögen getätigt.
- 135 Das SMF sah laut Pressemeldung von Ende Januar 2023 aufgrund weiter steigender Steuereinnahmen im Kernhaushalt auch für das Jahr 2022 keinen Bedarf, Steuermindereinnahmen aus dem Fonds auszugleichen.<sup>29</sup> Das als Entnahme aus dem Fonds in den Hj. 2020 bis 2022 vorgesehene Budget für den Zweck der Kompensation von Steuermindereinnahmen von 4.056 Mio. € (§ 2 Abs. 2 SächsCorBG in der bis 31. Dezember 2022 geltenden Fassung) reduzierte sich folglich endgültig auf den im Hj. 2020 im Staatshaushalt vereinnahmten Betrag von 1.041 Mio. €.
- 136 Der veranschlagte Bedarf war um 3 Mrd. € überhöht.
- 137 Auf die Kompensation von Steuermindereinnahmen entfiel ein Anteil von 18,7 % am Fondsausgabevolumen. Zusammen mit den Ausgaben für die Stabilisierung der Kommunen (13,2 %) erhöhen sich die steuerersetzenden Mittel auf 31,9 %.
- 138 Die Stärkung des Gesundheitswesens hat die Staatsregierung mit 35,5 % der Fondsmittel unterstützt und der sächsischen Wirtschaft und Landwirtschaft kamen insgesamt 22,7 % zugute.
- 139 Für Hilfen zur Aufrechterhaltung der staatlichen Daseinsvorsorge, zur zielgerichteten Stärkung von Bildung und Wissenschaft sowie für Maßnahmen zum Erhalt von Sozial-, Sport- und Kultureinrichtungen und zur Unterstützung der Zivilgesellschaft und des Ehrenamts wurden insgesamt 5,8 % der Fondsmittel genutzt.
- 140 Der Fondsverwalter stellte darüber hinaus 3,3 % für Leistungen und Ansprüche nach dem Infektionsschutzgesetz und 0,8 % für Verwaltungs- und Zinsausgaben bereit.

<sup>29</sup> Medieninformation SMF „[Finanzminister Vorjohann zum vorläufigen Jahresabschluss 2022](#)“ vom 17. Januar 2023; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>141</sup> Der Differenzbetrag zwischen den für den Fonds in den Abbildungen 10 und 11 dargestellten Einnahmen und den Ausgaben von 23 Mio. € resultiert aus dem zeitlichen Auseinanderfallen der Einnahmen und Ausgaben aus Drittmitteln.

<sup>142</sup> Zusätzlich zu den im Fonds abgebildeten Mitteln gab die Staatsregierung aus dem Kernhaushalt im Hj. 2020 weitere rd. 400 Mio. € zum Zwecke der Bewältigung der Pandemiefolgen aus.<sup>30</sup>

### 7.2.2 Bewilligungsstand und Ausblick

<sup>143</sup> In seinem Jahresbericht 2022 kritisierte der SRH die Ende 2021 bestehende Vollzugslücke i. H. v. über 800 Mio. € zwischen den durch den HFA gebundenen und den durch die Staatsregierung tatsächlich ausgegebenen Mitteln.<sup>31</sup> Zum 31. Dezember 2022 hatte der HFA auf der Grundlage der Anträge der Staatsregierung Ausgaben i. H. v. 3.041 Mio. € bewilligt, die Auszahlungen erreichten zugleich jedoch nur 2.501 Mio. €.

<sup>144</sup> Die Vollzugslücke ging damit leicht zurück, sie lag jedoch weiterhin bei deutlich über 500 Mio. €.

### 7.2.3 Gesetzesänderungen

#### Erhöhung des Bewilligungsrahmens mit Switch-Klausel I und II

<sup>145</sup> Das ursprünglich 2020 beschlossene SächsCorBG enthielt für die Ausgaben zur Beseitigung der unmittelbaren Pandemiefolgen und deren Vorbeugung eine Obergrenze von 2.500 Mio. €. § 4 Abs. 4 Satz 3 SächsCorBG räumte die Möglichkeit ein, bis zu 375 Mio. € zusätzlich für die Bewältigung der Pandemiefolgen durch Umschichtungen zulasten der Steuerkompensationsmittel bereitzustellen. Die Funktionsweise dieser Vorschrift umschrieb man mit dem Begriff Switch-Klausel.

<sup>146</sup> Der HFA willigte in die Nutzung der Switch-Klausel ein und gab die Mittel frei. Der neue Ausgaberahmen für Corona-Hilfen aus Landesmitteln wuchs damit auf 2.875 Mio. € an. Die Bewilligungen des HFA erreichten noch im Hj. 2021 den erweiterten Umfang.<sup>32</sup>

<sup>147</sup> Der SLT hat am 23. März 2022 mehrheitlich die erste Änderung des SächsCorBG beschlossen. Kern der Gesetzesänderung war eine Erweiterung der beschriebenen Umschichtungsmöglichkeit gem. § 4 Abs. 4 Satz 3 SächsCorBG von bisher 15 % auf 35 %, also um weitere 500 Mio. € (Switch-Klausel II) auf insgesamt 3.375 Mio. €.

<sup>148</sup> Von dem zusätzlichen Ausgabenpotenzial der Switch-Klauseln von 875 Mio. € gab der HFA Ausgabeermächtigungen i. H. v. 611 Mio. € für weitere Maßnahmen frei.

<sup>149</sup> Damit hat die Staatsregierung 264 Mio. € der Umschichtungsmittel endgültig nicht in Anspruch genommen.<sup>33</sup>

#### Laufzeitverlängerung und neue Maßnahmen, Verwendungsbeschränkung

<sup>150</sup> Durch Art. 2 des HBG 2023/2024 erfolgte die 2. Novelle des SächsCorBG. Damit hat der Gesetzgeber:

- die Laufzeit des Fonds um ein Jahr bis Ende 2031 verlängert,
- die Kreditaufnahme bis 2023 zugelassen,
- die bislang bis Ende 2022 gegebene Möglichkeit, Bewilligungen zu Lasten des Fonds einzugehen, um weitere 2 Jahre zu Gunsten von neuen Maßnahmen verlängert und ihre Zweckbestimmungen modifiziert sowie
- die Verwendungsvorgaben betreffend Darlehensrückflüsse und Agio getroffen.

<sup>30</sup> Jahresbericht 2022 des SRH – Band I, Beitrag 1, Pkt. 4.7.1, Tz. 82; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>31</sup> Jahresbericht 2022 des SRH – Band I, Beitrag 2, Pkt. 7.3.3, Tz. 144; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>32</sup> Bericht des SMF über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2021, [LT-Drs. 7/9903](#).

<sup>33</sup> Bericht des SMF über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2022, [LT-Drs. 7/13149](#).

- <sup>151</sup> Am 8. April 2023 trat ein Großteil der Corona-Schutzmaßnahmen aufgrund der durch den Bundestag und den Bundesrat beschlossenen Änderungen am Infektionsschutzgesetz außer Kraft. Bereits ab dem 3. Februar 2023 gab es in Sachsen keine landeseigenen Corona-Schutzmaßnahmen mehr. Die Isolationspflicht für Corona-positiv getestete Menschen wurde ebenso wie die sächsischen Masken- und Testpflichten aufgehoben.
- <sup>152</sup> Spätestens mit den o. g. Maßnahmen sind die Voraussetzungen für das Fortbestehen einer außergewöhnlichen Notsituation im Freistaat gem. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen nicht mehr gegeben.
- <sup>153</sup> Der SRH kritisierte in seiner Stellungnahme vom 2. November 2022 die o. g. Änderungsansätze und unterbreitete entsprechende Anpassungsvorschläge. Mit dem Ende der Pandemie im Frühjahr 2023 hat der „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ als Nebenhaushalt jede Rechtfertigung endgültig verloren. Seine Weiterführung auf der Grundlage der Änderungen vom Dezember 2022 begegnet, wie schon dessen Errichtung, verfassungsrechtlichen Bedenken.
- <sup>154</sup> Der SRH empfiehlt, das Coronabewältigungsfondsgesetz aufzuheben, den Wirtschaftsplan zu schließen und die Tilgung der Notlagenkredite im Staatshaushaltsplan zu veranschlagen.

### 7.3 Naturkatastrophen

- <sup>155</sup> Deutschland erlebte zuletzt im Sommer 2021 erhebliche Starkregen- und Hochwasserschäden. Diese konzentrierten sich vorrangig auf die Länder Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, verursachten erhebliche Sachschäden und forderten viele Menschenleben.
- <sup>156</sup> Der Bund hat zeitnah Mittel i. H. v. bis zu 30 Mrd. € für die Unterstützung der Flutgeschädigten bereitgestellt. An der Mittelausstattung müssen sich die Länder beteiligen. Dies erfolgt über die Abtretung von Umsatzsteueranteilen der Länder im Finanzausgleich an den Bund. Das SMF beziffert den sächsischen Beitrag für die Jahre 2021 bis 2050 auf bis zu 660 Mio. €.
- <sup>157</sup> Der Verteilung der Fondsmittel liegt ein fester Schlüssel auf Basis erster Schadenserhebungen der betroffenen Länder zugrunde. Danach entfallen auf Rheinland-Pfalz 54,5 %, auf Nordrhein-Westfalen 44,0 %, auf Bayern 1,0 % und auf Sachsen 0,5 %.
- <sup>158</sup> Die Mittel reicht Sachsen auf der Grundlage der Richtlinie über die Gewährung von Billigkeitsleistungen zur Beseitigung der Starkregen- und Hochwasserschäden 2021 aus. Eine Antragstellung war bis zum 30. September 2022 bei der SAB möglich.
- <sup>159</sup> Die Schäden im Freistaat Sachsen summierten sich auf 126 Mio. €. Damit werden die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel von 134 Mio. € für die Behebung der festgestellten Schäden auskömmlich sein.<sup>34</sup>
- <sup>160</sup> Nach den Erfahrungen der letzten Jahre häufen sich Extremwetterereignisse. Sie verursachen erhebliche Schäden und lösen stets unerwartet hohe Finanzlasten aus, die das Gemeinwesen bisher in der Regel aufgefangen hat. Solche wiederkehrenden staatlichen Hilfen für Betroffene könnten sich künftig dank angemessener Eigenvorsorge mittels einer Pflichtversicherung erübrigen.

---

<sup>34</sup> Medieninformation SMWA „Förderquote für Landkreise und Gemeinden nochmals erhöht: Bestätigte Starkregen- und Hochwasserschäden vom Sommer 2021 werden zu 100 Prozent ausgeglichen“ vom 17. Juni 2022; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

## 8 Ausblick

<sup>161</sup> Der vom SLT beschlossene Doppelhaushalt 2023/2024 ist geprägt von einem ungebremsten Anstieg der Staatsausgaben bei gleichzeitigem Anwachsen der Einnahmerisiken vor dem Hintergrund sich überlagernder Krisenauswirkungen.

<sup>162</sup> Mit dem StHpl. für 2023/2024 sind verbunden:

### ■ schweres Ungleichgewicht im Haushalt des Landes

Der sich in Zusammenschau der Hj. 2023 und 2024 ergebende negative Finanzierungssaldo von -2,7 Mrd. € sendet ein deutliches Signal der Überforderung des finanziellen Leistungsvermögens des Freistaates. Der Ausgleich des Haushaltes kann nur mit entsprechenden Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage gelingen.

### ■ erhöhte Zinsrisiken

Rücklagen und Sondervermögen sind nicht mit Finanzmitteln, sondern nur mit Kreditermächtigungen untersetzt. Jede Entnahme bedeutet stets eine höhere Kreditmarktverschuldung. Das steigende Zinsniveau bindet Mittel und vermindert künftige Handlungsspielräume des Staates.

### ■ massiver Ausbau der Personalstellen

Seit 2020 ist die Anzahl der Stellen für öffentlich Bedienstete stark gestiegen. Sie wächst in den beiden Doppelhaushalten bis 2024 um 5,0 % (4.556 Stellen) an. Ein zunehmender Personalbestand führt zu steigenden Personalausgaben, einer höheren auf Jahrzehnte eingegangenen Bindung des Haushaltes und in Folge zu spürbaren Einschränkungen des finanziellen und politischen Entscheidungsspielraums künftiger Parlamente und Regierungen.

<sup>163</sup> Der SRH äußerte seine massiven Bedenken bereits zum Budgetentwurf<sup>35</sup> und erinnert an dieser Stelle an notwendige Bemühungen.

### ■ zur Haushaltskonsolidierung

Die in diesem Beitrag unter Pkt. 6 und 7 umrissenen Abhängigkeiten und Risiken des Haushaltes machen einen Einstieg in eine schonungslose Bewertung der finanziellen Wünsche der Politik anhand der Kriterien Notwendigkeit und Dringlichkeit unumgänglich.

### ■ zum Aufbau einer echten Risikovorsorge

Das Zinsumfeld und eine mittelfristig starke Steuereinnahmenbasis sind zu nutzen, um angemessene Risikorücklagen aufzubauen. Die Rücklagemittel kann der Freistaat auf absehbare Zeit ertragreich anlegen und sich auf diese Weise ein Vorsorgeinstrument zur Sicherung einer tragfähigen Haushaltswirtschaft verschaffen.

<sup>164</sup> Der SRH ruft alle am Haushaltsprozess beteiligten Stellen dazu auf, für stabile Landesfinanzen zu sorgen. Die Krisen der letzten Jahre haben ihre Spuren hinterlassen und die gesamtwirtschaftlichen Bedingungen der Gegenwart stellen eine enorme Herausforderung dar. Es gilt aber auch, die Chancen und Möglichkeiten zu erkennen und diese in Zukunft für eine tragfähige und verlässliche Haushaltspolitik zu nutzen.

---

<sup>35</sup> Äußerung des SRH zum Regierungsentwurf für den Doppelhaushalt 2023/2024 vom 2. November 2022.





Für die in den Hj. 2021 und 2022 aufgenommenen Corona-Schulden fehlt der nach den Verfassungsregelungen notwendige Beschluss des SLT über das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation und damit die entscheidende Voraussetzung für die Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot. Der Landtagsbeschluss vom 9. April 2020 bezog sich nur auf das Hj. 2020. Eine Erstreckung auf mehrere Jahre ist nicht möglich.

Die Ermächtigung zur Aufnahme von Notlagenkrediten ist verfassungsrechtlich nur wirksam, solange die Naturkatastrophe oder die außergewöhnliche Notsituation gegenwärtig ist. Dies schließt die Bildung sog. „aufgeschobener Kreditaufnahmen“, die eine zeitliche Fortgeltung der Kreditermächtigung bezwecken, aus. Der SRH empfiehlt dem SLT eine Klarstellung in der Haushaltsordnung, dass die Bildung der „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ bei Notlagenkrediten ausgeschlossen ist.

Nach vielen Jahren der Niedrigzinspolitik ist eine Zinswende eingetreten. Der Freistaat Sachsen hat sich auf einen Anstieg der Zinsausgaben einzustellen. Nach einer Modellberechnung könnten sich die Zahlungen von Kreditmarktzinsen im Jahr 2030 auf fast 600 Mio. € belaufen.

## 1 Vorbemerkung

- 1 Der Beitrag befasst sich mit der Verschuldung des Kernhaushaltes und des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ sowie mit den Auswirkungen der Zinswende und den Folgen der veränderten kreditwirtschaftlichen Bedingungen für die öffentlichen Finanzen.
- 2 Den Ausführungen liegt die Schuldenaufnahme des Kernhaushaltes bis einschließlich Hj. 2021 und des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ bis Ende 2022 zugrunde. Bei Beendigung der inhaltlichen Arbeit an diesem Beitrag waren die Bücher des Kernhaushaltes für das Jahr 2022 noch nicht geschlossen und ein Ergebnis der Haushalts- und Wirtschaftsführung stand noch nicht fest. Der SRH wird sich voraussichtlich in Band II des JB 2023 mit der weiteren Entwicklung der Gesamtschulden des Landes bis Ende des Hj. 2022 befassen.

## 2 Verschuldung des Kernhaushaltes

- 3 Seit Anfang 2014 ist eine Neuverschuldung dem Land verfassungsrechtlich untersagt. Jede Aufnahme von Krediten führt zu langfristigen Verbindlichkeiten und damit zur Belastung zukünftiger Haushalte. Art. 95 Abs. 2 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen sieht deshalb den Ausgleich des Haushaltsplanes ohne Einnahmen aus Krediten vor.
- 4 Ausnahmen von diesem Grundsatz sind nur möglich
  - zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite sowie
  - beim Eintreten von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

### 2.1 Kreditaufnahme zum Ausgleich der Konjunktur

- 5 Kredite zum Ausgleich konjunkturbedingter Steuermindereinnahmen orientieren sich nach den Regeln der Verfassung des Freistaates Sachsen an einem mittleren Normalniveau von Steuereinnahmen, die im konjunkturellen Ablauf gewissen Schwankungen unterliegen.
- 6 Diese → **Normallage** errechnet sich aus den durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen 4 Jahre. Sie wird im jeweiligen HG festgelegt. Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen lässt ausnahmsweise die Aufnahme von Krediten zu, wenn die konjunkturelle Entwicklung von der Normallage um mindestens 3 % abweicht. Die Schuldenaufnahme ist nur statthaft, wenn die Steuereinnahmen des Jahres unterhalb des jeweiligen Grenzwertes bleiben.

- 7 Das HG 2021/2022 hat die Normallage für das Hj. 2021 mit 14.638 Mio. € ausgewiesen.

Übersicht 1: Normallage, Grenzwert und konjunkturelle Entwicklung (Mio. €)

	2019	2020	2021
Normallage gem. § 2 Abs. 2 HG 2019/2020 und HG 2021/2022	13.682	15.016	14.638
davon 97 % (Grenzwert)	13.272	14.566	14.199
Steuern und steuerinduzierte Einnahmen im Ist	15.418	15.006	16.781
Differenzbetrag zwischen Grenzwert und Ist	2.146	440	2.582

Quelle: HG 2019/2020, HG 2021/2022, HR 2019 bis 2021.

- 8 Der nach den Vorschriften der Verfassung maßgebliche Grenzwert für 2021 lag bei 14.199 Mio. €. Die Steuereinnahmen aus 2021 überschritten diesen um 2.582 Mio. €. Eine Neuverschuldung zum Ausgleich einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung wäre demnach auch im Hj. 2021 nicht zulässig gewesen.

## 2.2 Kassenverstärkungskredite

- 9 Der Haushaltsgesetzgeber ermächtigte das SMF in § 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2021/2022 zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten im Hj. 2021 i. H. v. bis zu 2.134 Mio. €.
- 10 Die → Kassenverstärkungskredite dienen der Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft und sichern die kurzfristige Liquidität des Staates. Sie bleiben bei den Einnahmen aus Krediten in der HR unberücksichtigt, weil sie keine Belastung für die Zukunft darstellen. Die Kredite sind spätestens binnen 6 Monaten nach Ablauf des Jahres der Kreditaufnahme zurückzuzahlen. Soweit dies erfolgt ist, kann das SMF die Ermächtigung wiederholt in Anspruch nehmen (§ 18 Abs. 7 Satz 2 SäHO). Es handelt sich um eine revolvingierende Kreditlinie und damit um eine Ermächtigung, die sich ständig erneuert.
- 11 Aufgrund der im HG enthaltenen Kopplung der Kreditermächtigung an das jeweilige Haushaltsvolumen erhöht sich die Kreditermächtigung seit Jahren stetig mit dem steigenden Haushaltsvolumen.
- 12 Zum Stichtag 31. Dezember 2021 betragen die aufgenommenen Kassenverstärkungskredite 680 Mio. €. Wegen des geringeren Kreditbedarfes konnte der Freistaat im Jahr 2021 nicht mehr in dem Maße wie früher von einem anhaltend niedrigen Zinsniveau profitieren. Die Einnahmen aus der Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten sanken auf rd. 0,9 Mio. €. Im Vorjahr betragen sie noch 2,1 Mio. €.

## 2.3 Stand der Finanzschulden

- 13 Das Hj. 2020 markierte eine Wende in der Entwicklung der Finanzschulden im Kernhaushalt des Freistaates Sachsen. Zum Begriff der Finanzschulden sowie zu den Schuldenständen am Ende der Hj. 2013 bis 2022 siehe Beitrag 2, Pkt. 5, Tz. 33 ff.
- 14 Die Finanzschulden stiegen im Hj. 2020 zum ersten Mal um 960 Mio. € und erreichten den Wert von 3.755 Mio. €. Bis Ende des Hj. 2021 erhöhte sich deren Umfang auf insgesamt 3.960 Mio. €.

## 3 Verschuldung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

- 15 Das für den Freistaat geltende Neuverschuldungsverbot erfuhr im Hj. 2020 gem. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen eine Ausnahme. Der SLT stellte mit Beschluss vom 9. April 2020 das Vorliegen einer Ausnahmesituation im Land verbindlich fest und räumte dem neu errichteten „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ eine Kreditermächtigung von bis zu 6 Mrd. € zur Bewältigung der Coronakrise ein.<sup>1</sup>

### 3.1 Nicht ausgeräumte Bedenken des SRH

- 16 Weitere Feststellungsbeschlüsse des Parlamentes zur Corona-Bewältigung ergingen seither nicht, obwohl sich das Sondervermögen nicht nur im ersten Krisenjahr 2020, sondern auch in den Hj. 2021 und 2022 weiter verschuldete.

<sup>1</sup> Antrag auf Feststellung des Vorliegens einer außergewöhnlichen Notsituation vom 3. April 2020, [LT-Drs. 7/2106](#).

- 17 Die Aufnahme von Krediten bedeutet ohne den Feststellungsbeschluss ein haushaltswirtschaftliches Handeln in Schwebезustand. Es ist fraglich, ob dieser noch nachgeholt werden kann.
- 18 Der SRH weist darauf hin, dass die beschlussweise Feststellung der Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot eine besondere Form der parlamentarischen Kontrolle darstellt. Dieses Kontrollinstrument verlöre an Wirksamkeit, wenn es nicht mit einer fortlaufenden Überwachung von Ausmaß und Auswirkungen der Krise verbunden wäre.
- 19 Die Feststellung des Vorliegens einer Ausnahme ist zugleich Grundbedingung für die Verfassungsmäßigkeit der eingeräumten gesetzlichen Kreditermächtigung sowie für deren Ausübung. Somit können auf die Ausnahmeregelung in der Verfassung gestützte Kreditaufnahmen in den Folgejahren nicht einfach den Fortbestand der außergewöhnlichen Notsituation und des Feststellungsbeschlusses unterstellen.<sup>2</sup>
- 20 Bereits im Mai 2021 endete der zweite Lockdown. Die mit Schließung von Betriebsstätten verbundenen und am schärfsten in die Produktionsprozesse der Unternehmen eingreifenden Corona-Maßnahmen waren damit vorüber. Dank der wirtschaftlichen Erholung waren in den Hj. 2021 und 2022 keine Entnahmen aus dem Fonds für die Steuerkompensation im Kernhaushalt mehr nötig.
- 21 Für die im Hj. 2021 und 2022 aufgenommenen Corona-Schulden fehlt der nach den Verfassungsregelungen notwendige Beschluss des SLT über das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation und damit die entscheidende Voraussetzung für die Ausnahme vom verfassungsrechtlich verankerten Neuverschuldungsverbot. Der Landtagsbeschluss vom 9. April 2020 bezog sich nur auf das Hj. 2020. Eine Erstreckung auf mehrere Jahre ist nicht möglich.
- 22 Bei künftigen Notlagen empfiehlt der Rechnungshof, dass sich das Parlament über die Tatsachen, welche die Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot begründen, in regelmäßigen Zeitabständen von der Staatsregierung unterrichten lässt. Eine erneute Beschlussfassung ist jedenfalls dann geboten, wenn sich die Umstände erkennbar wesentlich verändern.

### 3.1.1 Stellungnahme des SMF

- 23 In seiner Stellungnahme vom 4. Mai 2023 geht das SMF weiterhin davon aus, dass ein wiederholender Notlagenbeschluss des Parlamentes nicht erforderlich gewesen sei. Es sehe einen Verstoß gegen den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit nicht. Sowohl aus dem Nachtragshaushaltsgesetz 2020 als auch dem SächsCorBG gehe hervor, dass von einer Notsituation bis 2022 ausgegangen worden sei.
- 24 Weiterhin betont das SMF, dass trotz des Beendens des Lockdowns im Mai 2021 Ausgaben für Corona-Maßnahmen zu finanzieren waren. Für die Kompensation der Ausgaben war zum Jahresabschluss 2021 eine haushälterische Deckung in Form von Kreditaufnahmen erforderlich und geboten. Nach § 4 Abs. 2 SächsCorBG bestehe die Ermächtigung, die Deckung durch Kreditaufnahmen herbeizuführen, soweit Zuführungen nach Abs. 1 nicht auskömmlich sind. Der StHpl. sah eine Zuführung zum Fonds nicht vor. Wegen bestehender Liquidität wurde der haushälterische Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben des Fonds zunächst über eine „aufgeschobene Kreditaufnahme“ erwirkt.

### 3.1.2 Schlussbemerkung des SRH zur Notwendigkeit des Feststellungsbeschlusses

- 25 Der SRH hält an seiner Auffassung fest.

<sup>2</sup> Koriath: [Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung \(Art. 131a Abs. 3 BremLV\) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfegesetz \(§ 2 Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 Satz 2 SanG\) angesichts der COVID-19-Pandemie, Rechtsgutachtliche Stellungnahme](#), Seite 24; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

- 26 Als sehr bedenklich sieht der Rechnungshof die Kredite an, die das SMF für das Sondervermögen in den Hj. 2021 und 2022 aufgenommen hat. Mit Steuermehreinnahmen im Hj. 2021 hätte der Anstieg der Fondsverschuldung vermieden werden können. Anstatt dessen führte das SMF der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage Mehreinnahmen von knapp über 500 Mio. € zu und verschuldete den Fonds am Kapitalmarkt mit 244 Mio. €.
- 27 Im Hj. 2022 nahm das SMF für das Sondervermögen weitere Kredite von 500 Mio. € auf.<sup>3</sup> Dies führte aufgrund der inzwischen ungünstigen Zinsentwicklung zu zusätzlichen Ausgaben für Kreditbeschaffung von 690 T€. Dem stand gegenüber, dass sich Anfang 2023 laut Mitteilung des SMF zum vorläufigen Haushaltsabschluss 2022 ein kassenmäßiger Überschuss von 1,5 Mrd. € abzeichnet hat. Der Überschuss sollte „zur dringend gebotenen Wiederauffüllung der Haushaltsausgleichsrücklage“ verwendet werden.<sup>4</sup>
- 28 Angesichts der Mehreinnahmen des Kernhaushaltes ist die Notwendigkeit für die Aufnahme von Krediten am Kapitalmarkt für den Fonds in den Hj. 2021 und 2022 mehr als fragwürdig.
- 29 Im April 2023 haben die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder eine gemeinsame Haltung zu Notlagenkrediten, zur Schuldenbremse und zu Schwachstellen bei der Krisenbewältigung beschlossen und veröffentlicht. Die Münchner Erklärung<sup>5</sup> befasst sich insbesondere mit den Schranken der Notlagenkredite. Die Rechnungshöfe fordern, dass Notlagenkredite nur in Anspruch genommen werden, wenn die Notlage besteht, diese sich der Kontrolle des Staates entzieht und eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage vorliegt. Überschüsse sind vorrangig vor der Aufnahme von Notlagenkrediten zu berücksichtigen.
- 30 Die Schranken für die Notlagenkredite sind zu beachten. Die Zuführung der Mittel aus dem Kernhaushalt an das Sondervermögen war aus verfassungsrechtlichen Gründen zur Vermeidung der Schuldenaufnahme im Sondervermögen vermittels eines Nachtragshaushaltsgesetzes zu ermöglichen. Die Staatsregierung war gehalten, ein solches angesichts der sich abzeichnenden Steuermehreinnahmen und steigender Zinsen zur Unterbindung der Kreditaufnahme auf den Weg zu bringen.

### 3.2 Schuldenstand des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

- 31 In einer Anlage zur Zentralrechnung für den Epl. 15 informiert das SMF über die Ergebnisse der Bewirtschaftung des Sondervermögens. Im Hj. 2020 betragen die Kreditaufnahmen des Fonds 1.756 Mio. €. Im Hj. 2021 kamen rd. 244 Mio. €<sup>6</sup> und im Hj. 2022 weitere 500 Mio. €<sup>7</sup> neue Finanzschulden hinzu. Das ist ein Bruchteil der Kreditermächtigung i. H. v. jeweils 1.991 Mio. € und 1.271 Mio. €, die man für das Jahr 2021 und 2022 als erforderlich angesehen hat. Die geplanten Einnahmen musste das SMF nicht in vollem Umfang bewirken.
- 32 Die Finanzschulden im Sondervermögen sind bis Ende des Hj. 2022 auf 2.500 Mio. € gestiegen.

### 3.3 Tilgung der Notlagenkredite

- 33 Art. 95 Abs. 6 Satz 3 Verfassung des Freistaates Sachsen sieht die Tilgung der Notlagenkredite binnen 8 Jahren vor. Die Tilgungsdauer erstreckt sich gem. § 4 Abs. 2 Satz 4 SächsCorBG in der bis 31. Dezember 2022 geltenden Fassung auf die Jahre 2023 bis 2030. Ab 1. Januar 2023 hat der Gesetzgeber eine Kreditaufnahme im Hj. 2023 zur Abfinanzierung von vor 2023 eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen zugelassen, die bis Ende 2023 zu erfüllen sind. Die Tilgung der Kredite aus 2023 würde – nach der neuen gesetzlichen Regelung – bis in das Hj. 2031 reichen.
- 34 Die Rückzahlung der aufgenommenen Gelder soll jeweils in Höhe eines Sechstels im Zeitraum 2023 bis 2031 erfolgen. Die Jahre 2020 bis 2022 blieben tilgungsfrei. Im StHpl. 2023/2024 sind im Kap. 15 10 Tit. 624 01 Zuführungen an den Fonds für den Schuldendienst von jeweils 293 Mio. € und 397 Mio. € veranschlagt. Damit soll die Tilgungslast des Fonds gedeckt werden.
- 35 Das Land hat danach folgende Tilgungszahlungen in den Jahren von 2023 bis 2030 zu erbringen.

<sup>3</sup> Bericht des SMF über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2022, [LT-Drs. 7/13149](#), Seite 5.

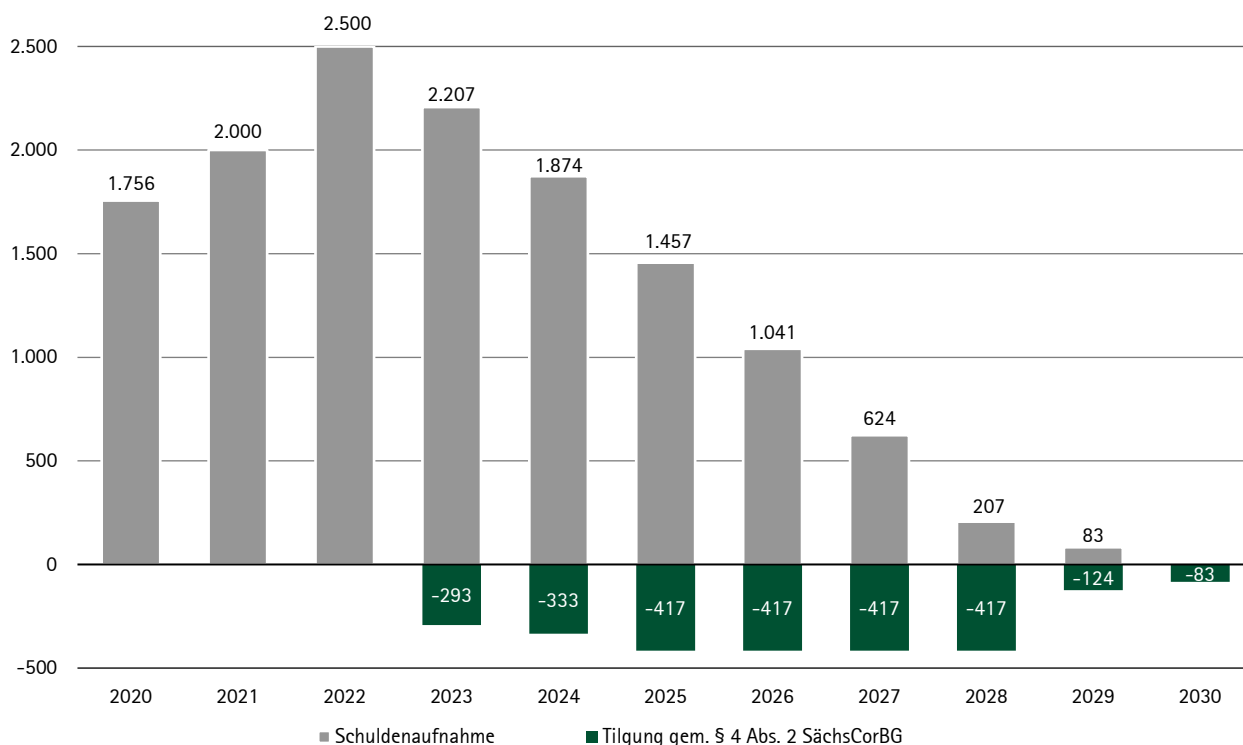
<sup>4</sup> [Pressemeldung des SMF vom 17. Januar 2023](#); zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>5</sup> [Münchner Erklärung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 25. April 2023](#); zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>6</sup> [HR 2021, Epl. 15](#), Anlage II/1-11, Seite 72 ff.; Bericht des SMF über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2021, [LT-Drs. 7/9903](#), Seite 5; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>7</sup> Bericht des SMF a. a. O. (Fußnote 3), Seite 5.

Abbildung 1: Tilgung der Finanzschulden im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ (Mio. €)



Quelle: HR 2020 und 2021; 2022 Bericht des SMF über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2022, LT-Drs. 7/13149; 2023 bis 2030 eigene Berechnung.

Hinweis: Abweichungen in Summenangaben gegenüber dem rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- <sup>36</sup> Die voraussichtlich in den jeweiligen Haushaltsjahren zahlungswirksamen Tilgungen zur Rückführung der Notlagenkredite spiegelt der SRH nachstehend mit ebensolchen zahlungswirksamen Tilgungen von Finanzschulden in der Vergangenheit. Bei dieser Gegenüberstellung haben nicht zahlungswirksame „Tilgungen“ von „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ – anders als das SMF in seiner Stellungnahme vom 4. Mai 2023 meint – außer Betracht zu bleiben.<sup>8</sup>

### 3.4 Leistungsfähigkeit des Haushaltes

- <sup>37</sup> In der nachfolgenden Übersicht ist dargestellt, welchen Anteil die Tilgung von Finanzschulden des Kernhaushaltes an den bereinigten Einnahmen in den Jahren vor 2020 umfasste.

Übersicht 2: Prozentualer Anteil der Tilgung von Finanzschulden an den bereinigten Einnahmen

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
bereinigte Einnahmen in Mio. €	16.476	17.338	17.322	17.246	17.259	18.268	20.269	19.390
Tilgung Finanzschulden in Mio. €	895	690	1.013	1.067	829	376	1.193	632
Anteil an bereinigten Einnahmen in %	5,4	4	5,8	6,2	4,8	2,1	5,9	3,3
<b>nachrichtlich: Bruttotilgung</b>	1.593	1.825	1.722	1.674	829	376	1.193	632

Quelle: HR 2012 bis 2019.

- <sup>38</sup> Bis zum Hj. 2019 gelang ein kontinuierlicher Abbau der Finanzschulden. Sein Anteil an den bereinigten Einnahmen des Haushaltes erreichte den höchsten Wert von 6,2 % im Hj. 2015.
- <sup>39</sup> Im Jahr 2023 beginnt die Tilgung der Corona-Finanzschulden. Der sächsische Landeshaushalt ist aufgrund des höheren Haushaltsvolumens 2023/2024 dafür ausreichend leistungsfähig.

<sup>8</sup> Siehe hierzu auch SMF, a. a. O. (Fußnote 3), Seite 7 sowie die Anmerkungen des SRH in diesem Beitrag in Pkt. 3.4, Tz. 37 ff. und im [Jahresbericht 2022 des SRH - Band II, Beitrag Nr. 23, Pkt. 2](#); zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

- 40 In der nachstehenden Übersicht ist der Anteil der Tilgungszahlungen aus dem Fonds an den bereinigten Einnahmen des Kernhaushaltes ablesbar. Bei den bereinigten Einnahmen in den Jahren 2027 bis 2030 ist der SRH davon ausgegangen, dass diese wenigstens das Niveau von 2026 erreichen werden.

Übersicht 3: Prozentualer Anteil der Corona-Tilgungszahlungen an den bereinigten Einnahmen

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
bereinigte Einnahmen in Mio. €	24.248	24.770	23.930	24.404	24.404	24.404	24.404	24.404
Tilgung Corona-Finanzschulden in Mio. €	293	333	417	417	417	417	124	83
Anteil an bereinigten Einnahmen in %	1,2	1,3	1,7	1,7	1,7	1,7	0,5	0,3

Quelle: Bereinigte Einnahmen: 2023 bis 2024 StHpl; 2025 bis 2026 Mittelfristige Finanzplanung 2022 bis 2026; 2027 bis 2030 eigene Annahmen;  
Tilgung: 2023 Bericht des SMF über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2022, LT-Drs. 7/13149; 2024 bis 2030 eigene Berechnung.

- 41 Der jährliche Anteil der Tilgungszahlungen an den bereinigten Einnahmen bewegt sich geschätzt zwischen 0,3 % im Hj. 2030 und 1,7 % in den Hj. 2025 bis 2028. Dieser Anteil liegt deutlich niedriger als der in der Übersicht 2 dargestellte Anteil der Mittel, die das Land zur Tilgung seiner Finanzschulden in der Vergangenheit aufgebracht hat.
- 42 In den Jahresberichten 2021 und 2022 hat sich der SRH für die Beibehaltung der Tilgungsdauer von 8 Jahren ausgesprochen.<sup>9</sup>
- 43 Der SRH hält an seiner Empfehlung fest, die in der Verfassung vorgeschriebene Frist beizubehalten.

### 3.5 Aufgeschobene Kreditaufnahme aus Notlagenkreditermächtigung

#### 3.5.1 Buchung der aufgeschobenen Kreditaufnahme im Sondervermögen

- 44 Der Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben des Fonds in 2021 erfolgte zum ersten Mal unter Heranziehung einer „aufgeschobenen Kreditaufnahme“ von rd. 381 Mio. €. Die Buchung der Kreditermächtigung sei nach Information des SMF aufgrund bestehender Liquidität im Kernhaushalt möglich gewesen. Eine tatsächliche Kreditaufnahme sei nicht geboten gewesen.<sup>10</sup>
- 45 Im Jahresbericht 2022 äußerte der SRH verfassungsrechtliche Bedenken zu diesem Sachverhalt.<sup>11</sup>
- 46 Bei Notlagenkrediten kann es keine „aufgeschobene Kreditaufnahme“ geben. Die Beschaffung der Mittel auf dem Kreditmarkt ist entweder zwingend zeitlich und betragsmäßig erforderlich, um die Krise zu bewältigen oder die Staatskasse verfügt zur Finanzierung der Maßnahmen über ausreichend ordentliche Einnahmen. Dann verbietet sich jedwede Ausübung der Kreditermächtigung, auch zum Zwecke einer Bevorratung als „aufgeschobene Kreditaufnahme“.
- 47 Der SRH widersprach ferner dem Ansinnen des SMF, die „aufgeschobene Kreditaufnahme“ bis zur Auflösung des Fonds im Hj. 2030 auf „0“ durch eine Kreditaufnahme zum Zeitpunkt des Liquiditätsbedarfes oder durch Abschmelzen im Rahmen einer sog. haushalterischen Tilgung zu reduzieren. Die bis zum Hj. 2030 in Aussicht gestellte Inanspruchnahme der Kreditermächtigung erfolgt nach dem Ende der Notlage und stellt eine Umgehung des Neuverschuldungsverbotes dar. Der SRH verweist auf seine Ausführungen im Beitrag 2, Pkt. 7.2.3, Tz. 150 ff. Dies trifft ebenso auf eine nach dem Ende der Notlage erfolgende Ausübung der ursprünglich erteilten Kreditermächtigung zu, wie die zur Aufnahme von 500 Mio. € für das Hj. 2022 nach Angaben im Vollzugsbericht des SMF an das Parlament.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> [Jahresbericht 2021 des SRH, Beitrag Nr. 4, Tz. 51 ff.](#) und [Jahresbericht 2022 des SRH - Band I, Beitrag Nr. 3, Tz. 60 f.](#); zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>10</sup> [LT-Drs. 7/9903](#), Seite 4.

<sup>11</sup> [Jahresbericht 2022 des SRH - Band II, Beitrag Nr. 23, Tz. 54 ff.](#); zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>12</sup> SMF, a. a. O. (Fußnote 3), Seite 5.

- 48 Das SMF versäumte außerdem, die Vorschriften über die Einrichtung und Führung der Bücher zu ändern. Die buchmäßige Erfassung von abstrakten gesetzlichen Kreditermächtigungen ist bislang nicht vorgesehen. Zu einer Änderung der Buchungsregelungen hätte das SMF vorher die Einwilligung des SRH gem. § 71 Abs. 2 SÄHO einholen müssen. Die Ausgestaltung des Buchführungssystems ist für die Aufgaben des Rechnungshofs im Rahmen der Finanzkontrolle von erheblicher Bedeutung. Dies stellt den Grund für den in § 71 Abs. 2 SÄHO verankerten Einwilligungsvorbehalt dar.
- 49 In diesem Zusammenhang weist der SRH vorsorglich darauf hin, dass der SLT die Kreditermächtigungen im Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetz ausschließlich für die Finanzierung von Corona-Maßnahmen eingeräumt hat. Mit ihrem Aufschieben ist dieses Recht verwirkt. Die Inanspruchnahme in der Zukunft, wie vom SMF geplant, würde aus Sicht des SRH Einnahmen aus Krediten erfordern, die wiederum der Deckung von allgemeinen Haushaltsausgaben dienen und einen verfassungsrechtlich verbotenen Haushaltskredit darstellen. Damit würde das SMF die Notkreditermächtigung unterlaufen.
- 50 Seit knapp 10 Jahren verpflichtet die Sächsische Verfassung den Haushaltsgesetzgeber künftig auf eine weitere Staatsverschuldung auf Kosten der nächsten Generationen zu verzichten und das Ausgabeverhalten an den Steuereinnahmen auszurichten. Jegliche Kreditaufnahme sollte damit nachrangig erfolgen, um eine Haushaltskonsolidierung zu erreichen.
- 51 Der SRH hält die Buchung der „aufgeschobenen Kreditaufnahme“ auf Rechnung des Fonds für verfassungsrechtlich bedenklich.
- 52 Dem Parlament empfiehlt der SRH in der Haushaltsordnung klarzustellen, dass „aufgeschobene Kreditaufnahmen“ bei Notlagenkrediten ausgeschlossen sind.
- 53 Bei jeder Art von Anordnung über die Buchführung über andere Bewirtschaftungsvorgänge als Einnahmen und Ausgaben hat das SMF die Pflicht zur Einholung des Einverständnisses des SRH zu beachten.

### 3.5.2 Stellungnahme des SMF

- 54 Das SMF hält an seiner – u. a. in der Entgegnung zum JB 2022 – ausführlich dargelegten Auffassung fest. Die Nutzung des Instrumentes der „aufgeschobenen Kreditaufnahme“ sei im Lichte einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung, auch bei über Notlagenkredite finanzierten Ausgaben, geboten. Der Rückschluss von vorhandener Liquidität auf einen nicht bestehenden Deckungsbedarf aus Krediten sei unsystematisch, da der bloße Blick auf die Liquiditätsebene keinen Rückschluss auf das Vorhandensein von entsprechenden Deckungsmitteln (Deckungsebene) zulasse.
- 55 Eine Änderung der Regelungen über die buchmäßige Erfassung war – wie bereits zum Jahresbericht 2022 – dargestellt aus Sicht des SMF nicht erforderlich. Das Instrument der „aufgeschobenen Kreditaufnahme“ werde bereits seit 2005 genutzt und buchhalterisch erfasst. Die im Sondervermögen gebildeten „aufgeschobenen Kredite“ werden wie die übrigen „aufgeschobenen Kredite“ buchhalterisch abgebildet, sodass eine Änderung des Buchungssystems hier nicht vorliege. Auch handele es sich bei den „aufgeschobenen Krediten“ nicht um abstrakte gesetzliche Kreditermächtigungen, sondern um haushälterisch genutzte und verbuchte tatsächliche Kreditermächtigungen.

### 3.5.3 Schlussbemerkung des SRH zur „aufgeschobenen Kreditaufnahme“ im Sondervermögen

- 56 Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben in der Münchner Erklärung (Pkt. 3.1.2, Tz. 29) gefordert, dass Notlagenkredite nicht auf Vorrat aufgenommen werden. Ebenso wenig ist es erlaubt, diese in Sondervermögen zu parken. Die „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ im Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ bezwecken eine in jeder Hinsicht vergleichbare Verlängerung der Möglichkeit zur Kreditaufnahme. Dies umgeht den nötigen zeitlichen und sachlichen Veranlassungszusammenhang zur Bekämpfung der Notlage.

- 57 Der Hinweis des SMF auf die seit 2005 erfolgende Buchung „aufgeschobener Kreditaufnahmen im Kernhaushalt“ entbindet nicht von der Pflicht zur Einholung des Einverständnisses des SRH gem. § 71 Abs. 2 SÄHO. Auch eine „haushälterisch genutzte und verbuchte tatsächliche Kreditermächtigung“ ist eine Kreditermächtigung und keine der Buchführung allgemein zugängliche Einnahme.
- 58 Der SRH bleibt schlussendlich bei seiner Auffassung.

#### 4 Zinsausgaben

- 59 Die Kreditaufnahme auf dem Kapitalmarkt gibt es nicht umsonst. Der Preis für das Leihen von Geld sind die Zinsen. Die Höhe der Zinsen hängt dabei vom vereinbarten Zinssatz und dem aufgenommenen Geldbetrag ab. Der Zinssatz gibt als Prozentzahl an, in welcher Höhe der Kreditgeber vom geliehenen Betrag Zinsen berechnet. Die Zinsausgaben des Landes werden in den Titeln der OGr. 56 und 57 gebucht.

##### 4.1 Zins und Zinswende

- 60 Die Europäische Zentralbank (EZB) legt 3 verschiedene Leitzinsen fest. Unter → **Leitzinsen** versteht man die Zinssätze, zu denen sich Geschäftsbanken bei einer Zentral- oder Notenbank Geld beschaffen oder anlegen können. Der wichtigste dieser Leitzinsen ist der → **Hauptrefinanzierungssatz**, zu dem die Geschäftsbanken Zentralbankgeld gegen notenbankfähige Sicherheiten zur Verfügung erhalten.
- 61 Davon zu unterscheiden ist der → **Nominalzins**, der vertraglich vereinbart und vom Schuldner für einen Kredit des Gläubigers zu zahlen ist. Seine Höhe ist durch den Hauptrefinanzierungssatz beeinflusst, denn Geldinstitute geben die ihnen entstehenden Kosten für die Geldbeschaffung bei der Zentralbank an ihre Kunden weiter.
- 62 Im Juli 2022 hat die EZB erstmals seit 11 Jahren die Leitzinsen wieder angehoben. Bedingt durch die massiv verfestigte Inflation folgte am 22. März 2023 bereits der 6. Zinsschritt beim Hauptrefinanzierungssatz auf nunmehr 3,5 %. Die Notenbank der Vereinigten Staaten von Amerika (Federal Reserve System – Fed) hatte bereits im Frühling 2022 die Finanzmärkte auf ansteigende Leitzinsen vorbereitet. Die Fed war bislang Taktgeber bei der Leitzinsfestsetzung, ab 22. März 2023 betrug der amerikanische Leitzins 5,0 %. Da die Inflationswerte im Euro-Raum noch deutlich über dem Zielbereich von 2,0 % liegen<sup>13</sup>, ist mit weiteren Eingriffen der EZB zu rechnen.
- 63 Bislang ist nicht abzusehen, wie hoch das Zinsniveau auf dem Kreditmarkt in den kommenden Monaten noch steigen wird. Sicher ist jedoch, dass die Zeit der Minus- und Nullzinsen vorbei ist. Dies ist von Einfluss auf die Schuldendienste der öffentlichen Hände. Der Zins für 10-jährige Bundesanleihen befand sich im Januar 2023 bei 2,22 %. Ein Jahr zuvor lag er bei -0,06 %.<sup>14</sup>
- 64 Steigende Marktzinsen stellen ein Risiko für Haushalte dar, die in den kommenden Jahren im Wege planmäßiger Refinanzierung oder Inanspruchnahme von „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ weiteren Kreditbedarf haben. Unter → **Refinanzierung** versteht man eine am Kreditmarkt erzielte Einnahme zur Deckung einer Ausgabe, nämlich der Ablösung fälliger Kredite.<sup>15</sup> Der Refinanzierungskredit stellt also die Geldmittel zur Verfügung, die der Staat zur Tilgung bestehender Schulden benötigt.

##### 4.2 Entwicklung der Zinsausgaben

- 65 In den letzten 10 Jahren gingen die Ausgaben des Landes für Zinsen – bis auf das Jahr 2021 – stetig zurück bis auf 50 Mio. € im Hj. 2022. Dabei profitierte der Freistaat von stark gesunkenem Zinsniveau sowie von der Haushaltsslage, die es erlaubte, auslaufende Kredite nicht refinanzieren zu müssen; vgl. Beitrag Nr. 2, Pkt. 5, Tz. 33 ff.

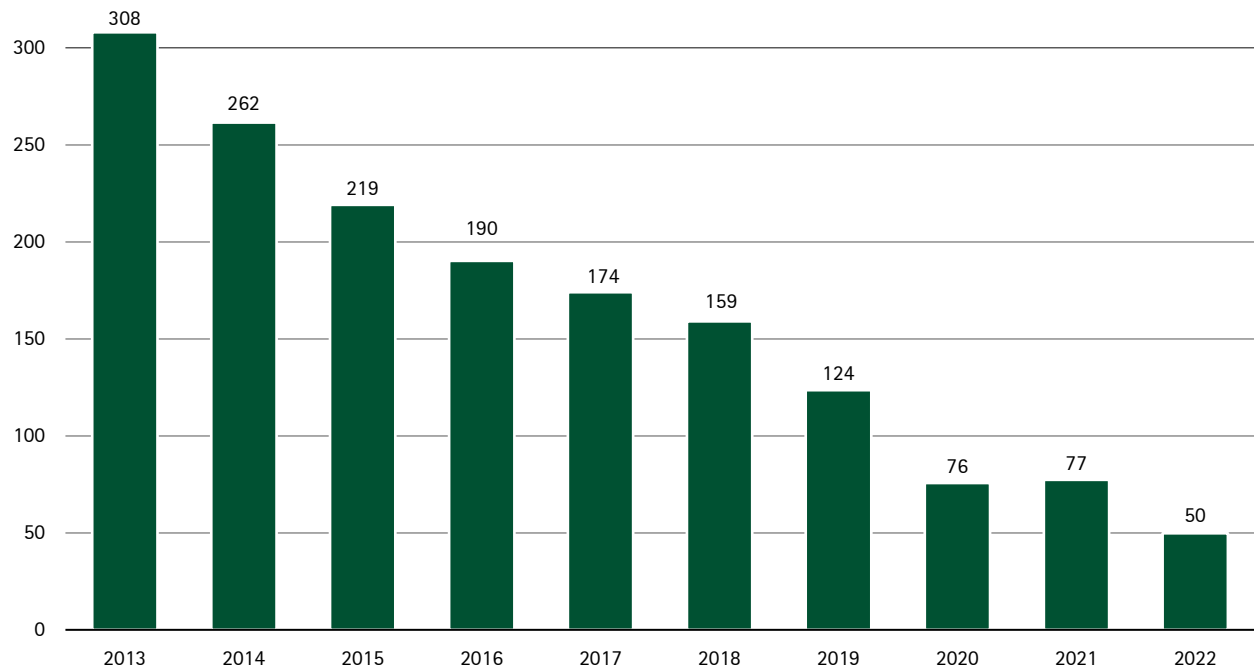
<sup>13</sup> Pressemitteilung der Europäischen Zentralbank vom 2. Februar 2023 „[Geldpolitische Beschlüsse](#)“ und vom 8. Juli 2021 „[EZB-Rat verabschiedet neue geldpolitische Strategie](#)“; zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.

<sup>14</sup> Statista, Rendite zehnjähriger Staatsanleihen Deutschlands – Monatswerte.

<sup>15</sup> [Waldhoff, Refinanzierungskreditermächtigungen und Rücklagenbildung, Rechtsgutachten, Berlin, 21. Dezember 2018, II. 2. b\)](#); zuletzt geöffnet am 16. Mai 2023.



Abbildung 2: Entwicklung der Zinsausgaben (Mio. €)



Quelle: HR 2013 bis 2021, Kassen-Ist (vorläufig) 2022.

Hinweis: In den Werten der Zinsausgaben sind auch Kreditbeschaffungskosten enthalten.

- <sup>66</sup> Bei den Zinsausgaben je EW war im Hj. 2020 der Tiefststand mit 18,63 € erreicht. Obwohl im Hj. 2022 die zu zahlenden Zinsbeträge deutlich sanken, stiegen die Zinsausgaben je EW leicht auf 18,94 €. Der Grund hierfür sind abnehmende Bevölkerungszahlen.
- <sup>67</sup> Die Talsohle bei den Zinsausgaben dürfte allerdings aus anderen Gründen durchschritten sein. Die nachfolgend dargestellte Berechnung des SRH lässt Zinsausgaben erwarten, die den Höchstwert aus dem Jahr 2013 annähernd um den Faktor 2 übersteigen.

### 4.3 Zinsänderungsrisiko – Grundlagen einer Modellberechnung

- <sup>68</sup> Mit der Zinswende zeichnet sich ein real gewordenes Kreditzinsänderungsrisiko ab. Das Ausmaß dieses Haushaltsrisikos ist gegenwärtig noch schwierig zu bemessen. Gleichwohl möchte der SRH mit einer modellhaften Betrachtung versuchen, die finanzielle Bedeutung der geänderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auszuloten.
- <sup>69</sup> In eine solche modellhafte Abbildung haben zwei Ausgangsgrößen einzugehen. Es sind dies die künftigen Finanzschulden und die Entwicklung des Zinsniveaus. Die nachfolgende Einschätzung der mit den ansteigenden Kreditmarktzinsen verbundenen Risiken für den Haushalt des Freistaates besteht dementsprechend aus 2 Bausteinen.
- <sup>70</sup> Der 1. Baustein umschließt eine Einschätzung der künftigen Kreditbedarfe des Freistaates. Die Ermittlung der Kreditnachfrage des Landes auf dem Finanzmarkt ist notwendig für die Errechnung der Höhe der entstehenden Finanzschulden und damit, als 2. Baustein, der Zinsbelastung für die sächsischen Haushalte in den kommenden Jahren.

#### 4.3.1 Baustein Kreditbedarfe

- <sup>71</sup> Die Annahmen für die Kreditbedarfe spiegeln die Kreditermächtigungen in ihrem jeweiligen Bestand in der zeitlichen Projektionsebene wider. Der SRH geht davon aus, dass das SMF die gegebenen Ermächtigungen auch benötigt (Kreditbedarf). Anderenfalls wäre der Haushaltsgesetzgeber aufgerufen, die Kreditermächtigungen aufzuheben.

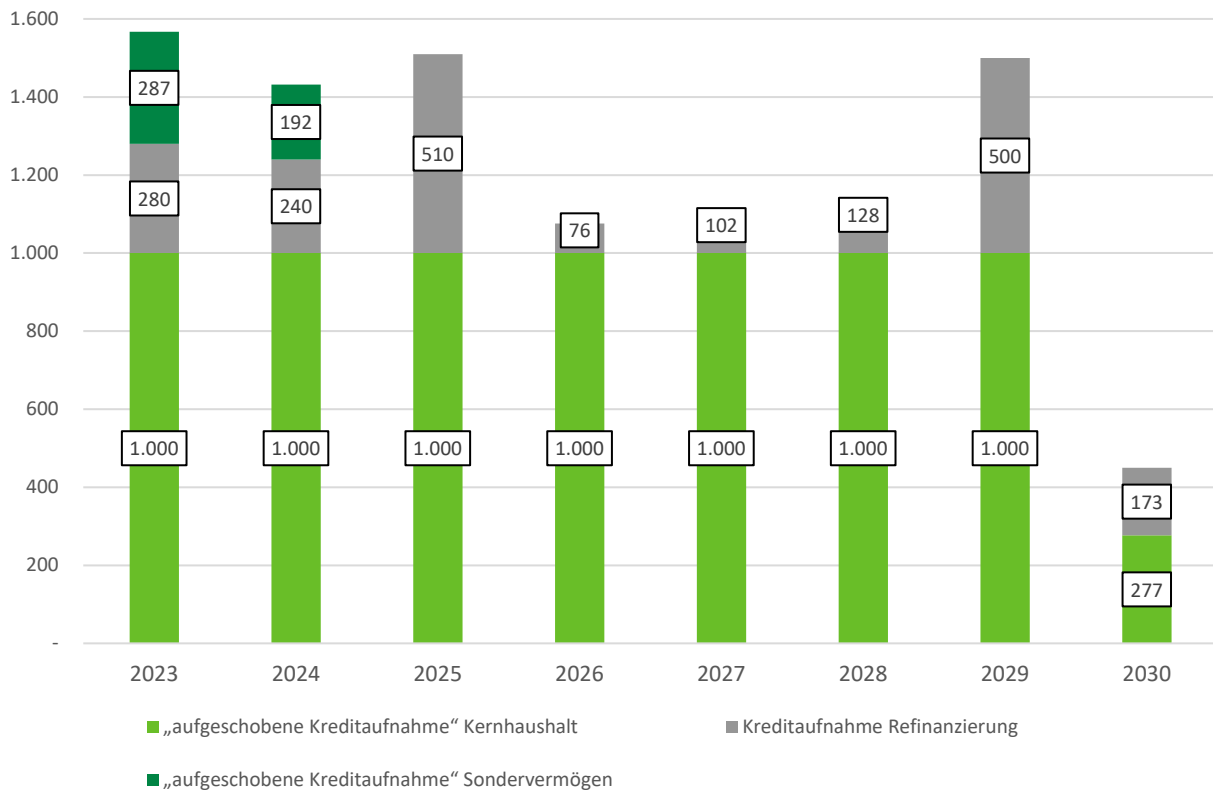
- <sup>72</sup> Die Ausübung von danach bedarfsgerechten Kreditermächtigungen führt im Modell zum Entstehen von zinspflichtigen Finanzschulden. Die Höhe der Finanzschulden läge am Ende des Hj. 2030 bei 10,8 Mrd. €.
- <sup>73</sup> Ausgehend von den zum Startzeitpunkt der Modellberechnung bekannten Umständen sind folgende Kreditermächtigungen dabei zu berücksichtigen:
- **Kreditermächtigung zur Refinanzierung**  
Der SRH rechnet mit Bedarfen für die Anschlussfinanzierung von auslaufenden Kreditverträgen bis 2030 von rd. 2,0 Mrd. €.
  - **„aufgeschobene Kreditaufnahmen“ Kernhaushalt**  
Der bisherigen Verfahrensweise des SMF folgend werden die „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ bis Ende des Hj. 2022 voraussichtlich auf insgesamt 7,3 Mrd. € steigen. Der Aufwuchs entsteht aus der sich erübrigenden Refinanzierung von Haushaltsschulden aufgrund der guten Kassenlage im Hj. 2022 ausweislich des vorläufigen Ist-Ergebnisses. In der Berechnung geht der SRH ab dem Hj. 2023 von einer jährlichen Inanspruchnahme der „aufgeschobenen Kreditaufnahme“ von 1,0 Mrd. € im Kernhaushalt aus.
  - **„aufgeschobene Kreditaufnahmen“ Sondervermögen**  
Das SMF nahm bis Ende 2022 für den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ Kredite auf dem Kapitalmarkt i. H. v. 2,5 Mrd. € auf. Für die weiteren 287 Mio. €, die das SMF als sog. „aufgeschobene Kreditaufnahme“ gebucht hat<sup>16</sup>, nimmt der SRH eine Inanspruchnahme im Hj. 2023 an.  
  
§ 4 Abs. 2 Satz 2 SächsCorBG lässt zu, zur Abfinanzierung von rechtlichen Verpflichtungen, die vor 2023 eingegangen wurden und bis Ende 2023 erfüllt werden müssen, Kreditaufnahmen im Hj. 2023 vorzunehmen. Der Vollzugsbericht 2022 weist den Umfang der diesbezüglich eingegangenen Verpflichtungen mit 192 Mio. € aus. Aufgrund der guten Liquiditätslage der Staatskasse und der bisherigen Handhabung des SMF erwartet der SRH keine unmittelbare Kreditaufnahme durch den Fondsverwalter. Die Berechnung geht von einer Kreditfinanzierung im Hj. 2024 aus.
- <sup>74</sup> Das Zinsbelastungsrisiko für das Land ergibt sich zum ganz überwiegenden Teil aus „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“. Eine Verringerung würde das Land über eine Begrenzung der Kreditbedarfe erreichen können.
- <sup>75</sup> Die angenommene Laufzeit der zur Deckung des Kreditbedarfs aufgenommenen Schulden im Kernhaushalt beträgt 10 Jahre und beim „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ 8 Jahre (§ 4 Abs. 3 Satz 1 und 3 SächsCorBG). Der Betrachtungszeitraum schließt das Hj. 2030 ein.

---

<sup>16</sup> Bericht des SMF, a. a. O. (Fußnote 3), Seite 5.

76 Anhand der angenommenen Kreditbedarfe ergeben die Berechnungen des SRH folgende Kreditaufnahmen im Zeitraum von 2023 bis 2030:

Abbildung 3: Kreditbedarfe und Kreditaufnahmen (Mio. €)



Quelle: Information des SMF zum Stand der Kreditbedarfe zum 31. Dezember 2021; Bericht des SMF über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2022, LT-Drs. 7/13149, eigene Berechnung.

### 4.3.2 Baustein Zinsbelastung

77 Im zweiten Schritt berechnet der SRH die Entwicklung der Zinsbelastung je nach Höhe des Nominalzinssatzes. Für die Modellrechnung verfolgt der Rechnungshof 2 Szenarien mit den nachstehenden Annahmen:

Übersicht 4: Annahmen für die Berechnung von Zinsausgaben (%)

Zeitraum	Zinssatz	
	Prognose A minimal (realistisch)	Prognose B maximal (pessimistisch)
März 2023 bei	3,50	3,50
steigt im Jahr 2023 weiter um:	0,50	1,50
erhöht sich ab 2024 (jährlich) um:	0,25	0,50
ab 2027 Maximalzins von:	5,00	7,00

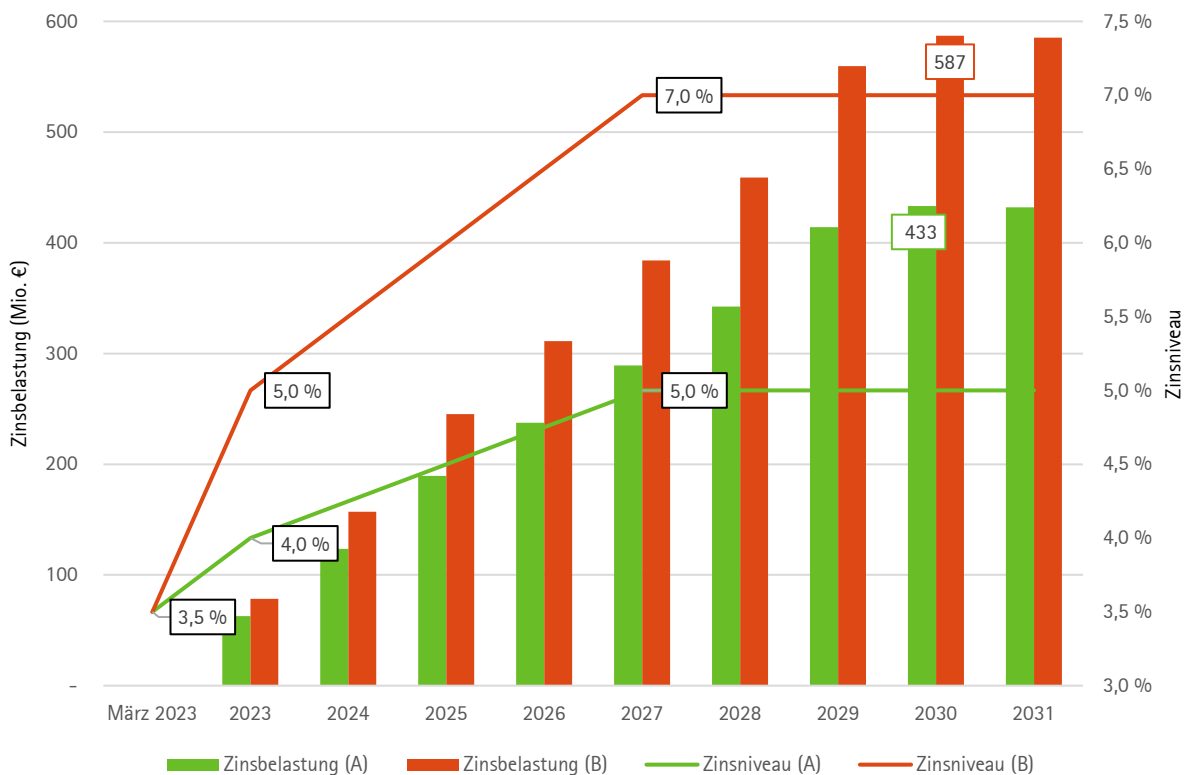
Quelle: Eigene Berechnung.

Hinweis: In der Berechnung geht der SRH von einer Zinsbelastung bereits im Jahr der Kreditaufnahme aus.

78 Bei der Zinsprognose A wächst das Zinsniveau von 3,5 % Anfang des Jahres 2023 auf den angenommenen Maximalwert von 5,0 % im Jahr 2027 und bleibt auf diesem Niveau bis 2030. Dadurch ergibt sich für das letzte Jahr des Betrachtungszeitraumes eine Zinsbelastung von über 430 Mio. €.

79 Dagegen steigt der Zinssatz bei der Zinsprognose B vom gleichen Anfangswert von 3,5 % zu Beginn des Jahres 2023 auf den in den Annahmen definierten Höchstwert von 7,0 % im Jahr 2027 und hält dieses Niveau bis 2030. Der Zinsbetrag steigt im Hj. 2030 in diesem Fall auf den Wert von etwa 585 Mio. €.

Abbildung 4: Entwicklung von Zinsniveau sowie Zinsbelastung im Zeitraum 2023 bis 2030



Quelle: Eigene Berechnung.

- 80 Die jährliche Ausgabenlast aus den absehbar anwachsenden Kapitalzinsen ist erkennbar kontinuierlich steigend und könnte im Hj. 2030 einen historischen Höchststand markieren. Derart hohe Zinsausgaben hat das Land zuletzt im Hj. 2001 aufbringen müssen. Damals lagen sie lt. HR 2001, Seite 14 bei 1.153 Mio. Deutsche Mark, umgerechnet bei 577 Mio. €.
- 81 Zur Veranschaulichung der haushaltswirtschaftlichen Bedeutung dieser Zahl stellt der SRH einen Vergleich mit einer bekannten Größe im Haushaltsplan an: Im Hj. 2022 waren für die Förderung von Schulen in freier Trägerschaft im Kap. 05 03 Tit. 684 15 Ausgaben vom 501 Mio. € vorgesehen.
- 82 Im Zeitraum von 2023 bis 2030 könnte sich die Zinsbelastung des Landeshaushaltes im schlechtesten Fall auf 3 Mrd. € summieren.
- 83 Der Freistaat Sachsen hat sich auf einen Anstieg der Belastung mit Zinsausgaben einzustellen. Ein Gegensteuern über die Begrenzung der Kreditbedarfe ist angezeigt.

### 5 Schlussfolgerungen und Ausblick

- 84 Das Umsteuern der EZB bei der Zinspolitik wird die finanziellen Spielräume der Länderhaushalte künftig beeinflussen. Dem Freistaat Sachsen empfiehlt der SRH in den kommenden Jahren folgende Richtschnur:

**■ Neuverschuldungsverbot aufrechterhalten und expansiven Ausgaben vorbeugen**

Die eingetretene Zinswende verbietet ein Nachdenken über eine Lockerung des Neuverschuldungsverbotes in der Sächsischen Verfassung. Erweiterte verfassungsrechtliche Möglichkeiten zur staatlichen Schuldenaufnahme würden expansives Ausgabeverhalten des Staates begünstigen und zu einer zusätzlichen Erhöhung der staatlich gesteuerten Nachfrage nach Sachgütern und Dienstleistungen führen. Dies wäre auf mittelfristige Sicht für das Land und seine Einwohner nachteilig, da es preistreibend wirkt und die Inflation noch zusätzlich „anheizen“ würde.

### ■ „Aufgeschobene Kreditaufnahmen“ bei Notlagenkrediten verwehren

Die Nutzung des Instruments der „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ aus Notlagenkreditermächtigungen unterläuft das sächsische Neuverschuldungsverbot und bildet daneben ein erhebliches Haushaltsrisiko. Vor Inanspruchnahme von Notlagenkrediten sind künftig vorhandene Haushaltspotenziale in Form von Mehreinnahmen auszuschöpfen, um langfristige Tilgungslasten zu vermeiden. Bildung und Inanspruchnahme von „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ bei Notlagenkrediten sollte der Gesetzgeber zur Klarstellung in der Haushaltsordnung untersagen.

### ■ Zinsänderungsrisiko senken

Den Auswirkungen steigender Zinsen wird sich der Freistaat mittel- und langfristig nur durch den nachhaltigen Abbau der Verschuldung entziehen können. Mit steigenden Zinslasten fehlen dem Staat dringend nötige Mittel für politische Herausforderungen, etwa bei der Bekämpfung des Klimawandels. Maßnahmen der Zentralbanken zur Inflationseindämmung, wie die Erhöhung der Leitzinsen, wirken dabei als Verstärker und schmälern über die höheren Zinslasten bei Refinanzierungen auf lange Sicht die Handlungsmöglichkeiten des Staates.

- <sup>85</sup> Das sächsische Neuverschuldungsverbot diszipliniert Parlament und Regierung und gebietet die Deckung von Ausgaben aus den Steuereinnahmen. Der Freistaat kann es sich in Anbetracht der andauernden Krisen und Herausforderungen nicht mehr leisten, weiterhin eine strenge Bewertung der Aufgaben und Ausgaben des Landes hinauszuschieben, um einer unangenehmen Diskussion im politischen Raum aus dem Weg zu gehen. Ein kritisches Hinterfragen des Kataloges staatlicher Leistungen ist unentbehrlich auf dem Weg zur Konsolidierung des Haushaltes in Planung und Vollzug.



Der Barbestand des Grundstocks hat sich auch 2021 verringert. Nach der Grundstockplanung soll er bis 2023 nochmals um mehr als die Hälfte auf dann noch rd. 61 Mio. € sinken. Das minimiert die durch den Grundstock eröffneten Handlungsspielräume.

## 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Der Grundstock ist eine Geldrechnung und wird getrennt vom Kernhaushalt als Sondervermögen des Landes geführt. In ihm werden Einnahmen und Ausgaben aus dem Erwerb und Verkauf von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und Kapitalbeteiligungen nachgewiesen. Sein Hauptzweck besteht darin, die Vermögenssubstanz des Landes durch sog. Aktivtausch von Geld- und grundsätzlich gleichwertigen Sachleistungen zu erhalten. Im Haushaltsplan werden lediglich Zuführungen an den Grundstock bzw. Ablieferungen an den Haushalt gebucht (§ 26 Abs. 3 Satz 1 SäHO).
- <sup>2</sup> Die Vermögensverschiebungen des Grundstocks werden in der sog. Grundstockrechnung nachgewiesen. Für das Hj. 2021 weist diese einen Endbestand von rd. 134,8 Mio. € aus. Der Grundstockbestand hat sich somit gegenüber dem Vorjahr um rd. 21,7 Mio. € reduziert. Die HR 2021 weist folgende Geldrechnung für das Sondervermögen Grundstock aus:

## 2 Prüfungsergebnis

### 2.1 Einnahmen

- <sup>3</sup> Im Jahr 2021 beliefen sich die Einnahmen des Sondervermögens Grundstock auf rd. 16,0 Mio. €.

#### Übersicht 1: Grundstockeinnahmen 2021

Kapitel 80 01	Buchungsstelle	Soll 2021 €	Ist 2021 €	%	Differenz €
Verkauf von Grundstücken	131 01	7.000.000,00	9.846.276,28	61,6	2.846.276,28
Verkauf von Staatswald	131 02	300.000,00	447.778,45	2,8	147.778,45
Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerbschaften	131 11	400.000,00	1.523.374,18	9,5	1.123.374,18
Verkauf von Grundstücken vor Abschluss der Verfahren nach VZOG und VermG durch Dritte (Erlösauskehr)	131 49	200.000,00	1.054.535,78	6,6	854.535,78
Erlöse aus Veräußerung ehemaliger WGT-Liegenschaften	131 81	200.000,00	0,00	0	-200.000,00
Verkauf von Kapitalbeteiligungen	133 01	0,00	0,00	0	0,00
Zuführung aus dem Haushalt	332 01	0,00	3.100.000,00	19,4	3.100.000,00
<b>Zwischensumme</b>		<b>8.100.000,00</b>	<b>15.971.964,69</b>	<b>100,00</b>	<b>7.871.964,69</b>

Quelle: Epl. 15, Anlage zu Kap. 15 20 – Grundstock, Übersicht Wirtschaftsplan; Grundstock-Status per 31. Dezember 2021; Abweichungen sind rundungsbedingt.

- <sup>4</sup> Die Einnahmen resultierten zu rd. 80,6 % (rd. 12,9 Mio. €) aus der Veräußerung von Grundstücken. Gegenüber der Grundstockplanung konnten in diesem Bereich Mehreinnahmen von rd. 4,8 Mio. € erzielt werden.<sup>1</sup> Allein bei Tit. 131 01 waren gegenüber der Zielvorgabe von 7,0 Mio. € Mehreinnahmen von rd. 2,8 Mio. € zu verzeichnen. Diese resultieren nach Mitteilung des SMF insbesondere aus dem Verkauf eines Grundstückes in Chemnitz und der Veräußerung von Kiesflächen im Dresdner Stadtteil Pillnitz.
- <sup>5</sup> Gegenüber der Planung seien Mehreinnahmen bei Tit. 131 11 zu verzeichnen, weil zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung nur eine Maßnahme geplant gewesen sei. Grundstücke aus Fiskalerbschaften seien i. d. R. überschuldet und Einnahmen aus deren Veräußerung schwer planbar.

<sup>1</sup> Die Zahlenangabe enthält Einnahmen der Tit. 131 01, 131 02, 131 11, 131 49, 131 81.

- <sup>6</sup> Mehreinnahmen i. H. v. 3,1 Mio. € gegenüber dem Planungsansatz von insgesamt 8,1 Mio. € erzielte nach Mitteilung des SMF der Grundstock 2021 bei Tit. 332 01 aus einer Umschichtung von Haushaltsmitteln zur Sicherstellung der Liquidität und Aufgabenerfüllung nach § 113 SÄHO.

## 2.2 Ausgaben

- <sup>7</sup> Im Jahr 2021 waren Ausgaben von rd. 79,0 Mio. € geplant. Tatsächlich angefallen sind Ausgaben im Sondervermögen Grundstock von rd. 38,0 Mio. € (rd. 41 Mio. € weniger). Dieser Betrag ist im Ergebnis immer noch mehr als doppelt so hoch wie die Einnahmen, die im selben Zeitraum erzielt wurden (siehe Punkt 2.1)

### Übersicht 2: Grundstockausgaben 2021

Kapitel 80 01	Buchungsstelle	Soll 2021 €	Ist 2021 €	Ist 2021 %	Differenz %
Kommunalabgaben und Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften	517 12	300.000,00	16.712,60	0,04	-283.287,40
Kommunalabgaben/Erschließungskosten für ehemalige WGT-Liegenschaften	517 81	20.000,00	0,00	0,00	-20.000,00
Ausgaben zur Erfüllung von Nachlassverbindlichkeiten	546 11	150.000,00	146.273,58	0,39	-3.726,42
nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben für Truppenübungsplätze	547 04	500.000,00	499.642,43	1,33	-357,57
Erwerb von Grundstücken	821 01	23.600.000,00	12.598.863,13	33,43	-11.001.136,87
Erwerb von Staatswald	821 02	300.000,00	402.555,23	1,07	102.555,23
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	821 03	53.300.000,00	23.932.149,99	63,49	-29.367.850,01
Ausgaben zur Entwicklung landeseigener Liegenschaften	821 05*	440.000,00	38.949,18	0,10	-401.050,82
Ausgaben im Zusammenhang mit Kaufverträgen über ehemalige WGT-Liegenschaften	821 81	20.000,00	30.417,10	0,08	10.417,10
Erwerb von Kapitalbeteiligungen	831 01	0,00	0,00	0,00	0,00
Abführungen an den Entschädigungsfonds	884 01	300.000,00	27.068,70	0,07	-272.931,30
<b>Zwischensumme</b>		<b>78.930.000,00</b>	<b>37.692.631,94</b>	<b>100,00</b>	<b>-41.217.368,06</b>

\*Tit. 821 05 wurde mit Beginn des Hj. 2017 im Zuge der Gründung ZFM neu eingerichtet.

Quelle: Epl. 15, Anlage zu Kap. 15 20 - Grundstock, Übersicht Wirtschaftsplan; Grundstock-Status per 31. Dezember 2021; Abweichungen sind rundungsbedingt.

- <sup>8</sup> Die Ausgaben entfielen im Wesentlichen auf den Erwerb von Grundstücken und maßgeblich mit rd. 63,5 % der Gesamtausgaben auf Grunderwerb für die Hochschulen. In der Grundstockplanung waren hierfür insgesamt rd. 77,2 Mio. € veranschlagt, davon allein rd. 53,3 Mio. € im Hochschulbereich.<sup>2</sup>
- <sup>9</sup> Die Abweichungen zur Planung begründete das SMF wie in der Vergangenheit mit der Verschiebung von Maßnahmen in die Folgejahre sowie nicht realisierten Erwerben im Hochschulsektor. Hierunter fiel mit 4 Mio. € ein Teil der Kaufpreiszahlung an die Stadt Rothenburg/O.L. für in 2019 erworbene Flächen zur Erweiterung der Hochschule der Sächsischen Polizei. Der SRH hatte in seiner Einzelfallprüfung zur Polizeihochschule auf die Risiken bei der zeitnahen Umsetzung des erweiterten Flächenbedarfs hingewiesen.<sup>3</sup>

## 2.3 Grundstockstatus/Grundstockplanung

- <sup>10</sup> Der Endbestand des Sondervermögens Grundstock betrug zum Abschluss des Jahres 2021 rd. 134,8 Mio. €. Der Grundstockbestand hat sich somit weiter verringert, gegenüber dem Vorjahr um rd. 21,7 Mio. €:

### Übersicht 3: Grundstockstatus des SMF jeweils zum 31. Dezember (€)

	Hj. 2020	Hj. 2021
Beginn des Haushaltsjahres	174.248.490	156.484.436
Einnahmen	6.570.943	15.971.965
Ausgaben	24.334.997	37.692.632
<b>Ende des Haushaltsjahres</b>	<b>156.484.436</b>	<b>134.763.769</b>

Quelle: Grundstockstatus des SMF per 31. Dezember 2020 und 31. Dezember 2021.

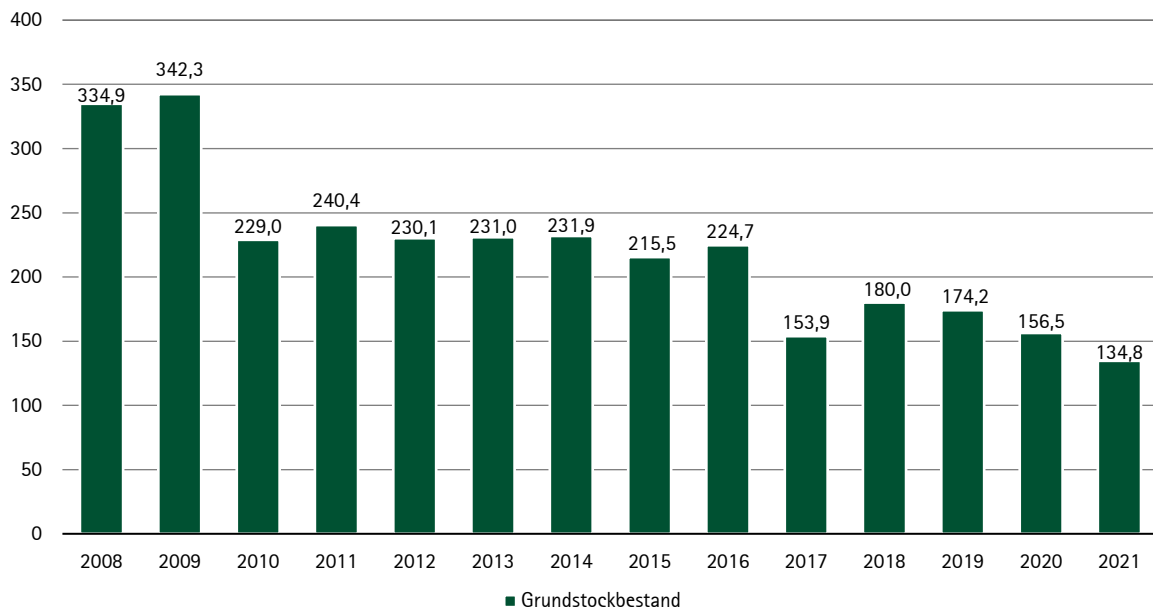
<sup>2</sup> Die Zahlenangaben beziehen sich auf die Tit. 821 01, 821 02, 821 03.

<sup>3</sup> Vgl. Jahresbericht 2021 des SRH, Beitrag Nr. 26.



- 11 Damit setzt sich das Abschmelzen des Grundstockbestandes kontinuierlich fort. Der Grundstock erreicht in 2021 den niedrigsten Stand seit mehr als 10 Jahren.

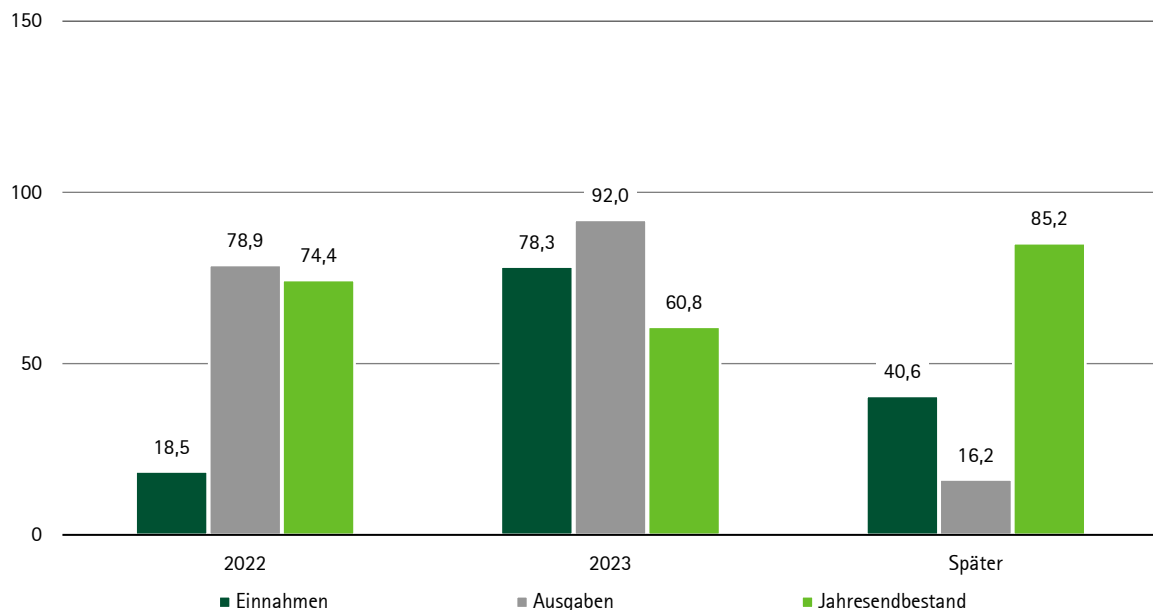
Abbildung 1: Grundstockentwicklung bis 2021 (Mio. €)



Quelle: Grundstock-Status 2008 bis 2021.

- 12 Nach den Planungen des SMF soll sich der Geldbestand des Grundstocks 2023 um mehr als die Hälfte im Vergleich zu 2021 auf nur noch 60,8 Mio. € verringern und in den darauffolgenden Jahren moderat auf 85,2 Mio. € ansteigen. Im Ergebnis der Entwicklung wird sich der Grundstockbestand dennoch insgesamt weiter stark reduzieren.

Abbildung 2: Grundstockplanung ab 2022 (Mio. €)



Quelle: Grundstockplanung zum Stand 31. Dezember 2021.

- 13 Ursächlich für die Bestandsreduzierung ist weiterhin ein deutlicher Negativsaldo zwischen Einnahmen und Ausgaben. Laut Angaben im Wirtschaftsplan zum Grundstock (Kap. 15 20) sind Zuführungen aus dem Staatshaushalt im Jahr 2023 von 70 Mio. € vorgesehen und Ausgaben für den Erwerb von Kapitalbeteiligungen bei Tit. 831 01 i. H. v. ebenfalls 70 Mio. € eingeplant. Die Einnahmen aus Grundstücksverkäufen ab 2023 plant das SMF demgegenüber auf niedrigerem Niveau.

Übersicht 4: Abschluss Wirtschaftsplan zu Kap. 15 20 – Grundstock (T€)

Angaben	Ist 2021	Soll 2022	Soll 2023	Soll 2024
Erträge	15.971,9	8.100,00	78.300,0	8.300,0
Aufwendungen	37.692,6	29.490,0	109.690,0	21.790,0
Jahresüberschuss/Fehlbetrag	-21.720,7	-21.390	-31.390,0	-13.490,0

Quelle: StHpl. 2023/2024, Anlage zu Kapitel 15 20 – Grundstock.

### 3 Stellungnahme

- 14 Als Begründung für die Umschichtung von Haushaltsmitteln gab das SMF an, der Grundstock weise Stand Juni 2021 eine Belegung i. H. v. 138,3 Mio. € auf bei einem aktuellen Istbestand von 145,4 Mio. € U. a. seien die Mittel für Maßnahmen der TU Dresden, Bereiche Erziehungswissenschaften und Elektrotechnik-Elektronik, i. H. v. rd. 70 Mio. € sowie für den Bereich Westgruppe der Truppen (WGT) i. H. v. 18,1 Mio. € geblockt. Abzüglich der weiteren vorgesehenen Maßnahmen verbleibe nunmehr nur noch wenig Handlungsspielraum für weitere Projekte. Der Sicherstellung der Handlungsfähigkeit und Liquidität des Grundstocks komme eine besondere 42-5272/1/2-2023/8311 Bedeutung zu.

### 4 Schlussbemerkungen

- 15 Im Rahmen seiner jährlichen Prüfung und zuletzt im JBB aus 2022 hat der SRH festgestellt, dass die seit Jahren stattfindende Verringerung des Grundstockvermögens der Intention des § 113 Abs. 2 SÄHO entgegensteht und hatte gefordert, den Grundstock wertmäßig zu erhalten.
- 16 Die vom SMF vorgenommene Umschichtung verbliebener Minderausgaben nach § 10 Abs. 4 S. 1 HG 2021/2022 ist eine ad hoc ergriffene Maßnahme zur Abwehr eines Liquiditätsrisikos. Dies bestätigt die Notwendigkeit der vom SRH im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft wiederholt geforderten planmäßigen Steuerung der Grundstockbewirtschaftung.

## II. Staatsverwaltung – Geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse

### IT ohne Plan und Steuerung – Kein strategisches und operatives IT-Controlling in der sächsischen Staatsverwaltung

5

Die Entwicklung von IT und E-Government in der sächsischen Staatsverwaltung wird seit 2019 nicht mehr strategisch gesteuert. Die vorhandenen Instrumente zur Planung und Steuerung werden nicht genutzt.

Eine aktuelle Strategie für IT und E-Government gibt es nicht.

#### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Strategie für IT und E-Government aus dem Jahr 2014 beinhaltet mittel- und langfristige Ziele für IT und E-Government des Freistaates Sachsen sowie Vorhaben, um diese Ziele zu erreichen und eine Methode zur Steuerung dieser Vorhaben.<sup>1</sup> Zudem legt die Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur Planung und Steuerung von Informationstechnik und E-Government im Freistaat Sachsen (VwV ITEG) die grundlegenden Regeln und Instrumente der strategischen Steuerung fest.<sup>2</sup>
- 2 Im sächsischen Staatshaushalt wurden für das Jahr 2021 rd. 80 Mio. € und für das Jahr 2022 rd. 70 Mio. € für den Erwerb von IT-Infrastrukturen und IT-Verfahren veranschlagt.
- 3 Der SRH hat untersucht, ob Planung und Steuerung der Vorhaben in den Bereichen IT und E-Government im Freistaat Sachsen den in der VwV ITEG gestellten Anforderungen gerecht werden. Ferner sollte beleuchtet werden, wie die Strategie für IT und E-Government gelebt und weiterentwickelt wird.

#### 2 Prüfungsergebnis

##### 2.1 Zuständigkeiten der strategischen Steuerung von IT- und E-Government

- 4 Seit 2014 wurden für die Planung und Steuerung von IT und E-Government im Freistaat Sachsen mehrere Zuständigkeitswechsel vollzogen<sup>3</sup>, die entsprechenden Regelungen in der VwV ITEG jedoch nie angepasst. So ist gem. der seit 2011 gültigen Fassung der VwV ITEG noch immer die Abteilung V des Staatsministeriums der Justiz und für Europa für die Erarbeitung der Strategie und der zentralen Steuerung von IT und E-Government zuständig, obwohl es diese Aufgaben bereits im Jahr 2014 an das SMI – das zwischenzeitlich dafür auch nicht mehr zuständig ist – abgegeben hat.
- 5 Die VwV ITEG ist im Hinblick auf die Zuständigkeiten veraltet und zu überarbeiten.

##### 2.2 Strategie für IT und E-Government des Freistaates Sachsen

- 6 Die am 29. April 2014 im Kabinett beschlossene „Strategie für IT und E-Government des Freistaates Sachsen“ legt die strategischen Ziele und Schwerpunkte mit einem Planungshorizont bis in das Jahr 2020 fest.
- 7 Es wurde versäumt, zahlreiche der seinerzeit definierten Ziele zu aktualisieren oder anzupassen. Neben der fehlenden Fortschreibung dargestellter Themen fehlen aktuelle Themen. So wird das für Bürger und Verwaltung gleichermaßen wichtige Thema „Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“ in der Strategie für IT und E-Government nicht thematisiert.

<sup>1</sup> Vgl. Abschnitt I. Nr. 1. Buchst. c VwV ITEG.

<sup>2</sup> Vgl. Strategie für IT und E-Government des Freistaates Sachsen Nr. 3.3., S. 43, [https://www.egovernment.sachsen.de/download/Strategie\\_ITundEGovernment\\_desFreistaatesSachsen.pdf](https://www.egovernment.sachsen.de/download/Strategie_ITundEGovernment_desFreistaatesSachsen.pdf); zuletzt geöffnet am 11. April 2023.

<sup>3</sup> Mit Beschluss der Sächsischen Staatsregierung vom 17. Dezember 2014 ging die Verantwortung für IT und E-Government vom damaligen SMJus auf das SMI über. Auf Beschluss der Sächsischen Staatsregierung wurde zum 1. August 2018 die Zuständigkeit für „Verwaltungsmodernisierung und IT“ und damit auch für „E-Government“ vom SMI auf die SK übertragen.

- 8 Weiterhin ist die Strategie geprägt von dem im Jahr 2014 noch aktuellen Gedanken des Stellenabbaus. Dabei wurde die IT auch als Instrument zur Bewältigung des Stellenabbaus betrachtet. Der Stellenbestand in der Staatsverwaltung hat sich jedoch in den letzten Jahren anders entwickelt, vom Stellenabbau hin zu einem umfangreichen Stellenaufwuchs – insofern muss auch die Strategie angepasst werden.
- 9 Die Strategie für IT und E-Government gibt weder für die IT noch für das E-Government derzeit eine Orientierung. Sie muss evaluiert und aktualisiert werden.

### 2.3 Zentrale strategische Steuerung von IT und E-Government

- 10 Für die zentrale strategische Steuerung von IT und E-Government ist die SK zuständig. Damit sie diese Aufgabe wahrnehmen kann, stellt die VwV ITEG – trotz ihrer Mängel – verschiedene Instrumente bereit, die zumindest eine Basis-Steuerung ermöglichen und geeignet sind, die Gefahr des Auseinanderdriftens zu verhindern.

#### Instrument ITEG-Plan:

- 11 Die SK, jedes Ressort und der SID haben jährlich jeweils einen ITEG-Plan zu erstellen. Ein ITEG-Plan enthält u. a.:
- Informationen zur Organisation von IT und E-Government,
  - alle IT-Verfahren, Anwendungen und Dienste zum 30. Juni des laufenden Jahres,
  - die gesamte eingesetzte IT-Infrastruktur zum 30. Juni des laufenden Jahres,
  - alle IT-Vorhaben, die im Folgejahr begonnen oder fortgesetzt werden sollen sowie bereits geplante, über diesen Zeitraum hinausreichende IT-Vorhaben und
  - eine Übersicht der für die IT-Vorhaben erforderlichen IT-Maßnahmen.
- 12 Die SK hat gemäß der VwV ITEG die ITEG-Pläne zu prüfen hinsichtlich der Konformität mit der Strategie, der Beachtung verbindlicher Standards und der Passfähigkeit zwischen den ITEG-Plänen der SK, der Ressorts und dem ITEG-Plan des SID.
- 13 Der SRH beabsichtigte, die ITEG-Pläne zu prüfen. Kein Ressort konnte für das Jahr 2022 einen ITEG-Plan vorlegen. Die SK hatte im Jahr 2019 das Verfahren der ITEG-Planung ausgesetzt. Sie begründete dies mit veränderten organisatorischen und inhaltlichen Rahmenbedingungen. Die in der VwV ITEG enthaltene Struktur sowie die Inhalte der ITEG-Pläne würden der heutigen Arbeitsweise nicht genügen.
- 14 Die ITEG-Planung gänzlich einzustellen anstatt eine auch von der SK für nötig erachtete Aktualisierung des Regelwerks vorzunehmen, ist nicht zielführend und verstößt zudem gegen die VwV ITEG. Die Aussetzung der vom Kabinett beschlossenen Verwaltungsvorschrift erfolgte ohne Kabinettsbeteiligung. Diese wäre jedoch erforderlich gewesen, da die VwV ITEG vom Kabinett beschlossen wurde, sodass ihr Außerkraftsetzen als *actus contrarius* nur durch das Kabinett erfolgen kann.
- 15 Die Einstellung der ITEG-Planung hat Folgen, denn die SK benötigt die oben genannten Daten aus den ITEG-Plänen, um die ihr obliegende Aufgabe der zentralen strategischen Steuerung von IT und E-Government erfüllen zu können.
- 16 Die SK hat seit dem Jahr 2019 auf eine wichtige Daten- und Steuerungsgrundlage – ohne Not – verzichtet. Eine zentrale, strategische Steuerung der IT und des E-Governments über die ITEG-Pläne ist deshalb seit dem Jahr 2019 nicht mehr möglich.

#### Instrumente Verfahrensplan und Infrastrukturplan:

- 17 Auf Basis der ITEG-Pläne muss die SK jährlich einen strategischen Verfahrensplan und einen strategischen Infrastrukturplan erstellen. Diese enthalten die als bedeutsam bewerteten IT-Verfahren bzw. IT-Infrastrukturen der Ressorts und Angaben zu verbindlichen Standards. Beide Pläne sind dem Arbeitskreis IT und E-Government zur Abstimmung und nach erfolgter Abstimmung dem Lenkungsausschuss IT und E-Government zur Zustimmung vorzulegen.
- 18 Dem SRH konnte weder ein strategischer Verfahrensplan noch ein strategischer Infrastrukturplan vorgelegt werden. Der Lenkungsausschuss ITEG kann so nicht gem. VwV ITEG wirken.

### Instrument Einzelgenehmigung:

- 19 IT-Maßnahmen, die nicht in den ITEG-Plänen enthalten sind und bei denen der Einsatz von Haushaltsmitteln den Betrag von 13 T€ netto überschreitet, bedürfen gem. Abschnitt VII. Nr. 3. VwV ITEG vor der Umsetzung durch die Ressorts einer Genehmigung der SK. Durch den Wegfall der ITEG-Planung wurde jede IT-Maßnahme über 13 T€ netto genehmigungspflichtig.
- 20 Die SK teilte auf Nachfrage mit, dass seit 2019 keine entsprechenden IT-Maßnahmen zur Genehmigung vorgelegt wurden. Die in der VwV vorgesehene Möglichkeit, über die Einzelgenehmigungen zu steuern, wird nicht genutzt.

### Instrument Umsetzungsplan:

- 21 Um die Transparenz-, Kontroll- und Koordinationsfunktion der strategischen Steuerung zur Umsetzung der Strategie wahrnehmen zu können, sollte ein »Umsetzungsplan zur Strategie für IT und E-Government des Freistaates Sachsen« geführt werden. „Der Umsetzungsplan wird von der Abteilung für Verwaltungsmodernisierung und IT federführend erstellt, jährlich aktualisiert und im Arbeitskreis IT und E-Government abgestimmt sowie vom Lenkungsausschuss IT und E-Government bestätigt.“<sup>4</sup>
- 22 Ein entsprechender Umsetzungsplan konnte dem SRH durch die SK nicht vorgelegt werden.
- 23 Die SK hat keines der in der VwV ITEG enthaltenen Instrumente genutzt, um ihre Transparenz-, Kontroll- und Koordinationsfunktion erfüllen zu können. In der Folge werden jährlich Haushaltsmittel von mehr als 70 Mio. € für den Einsatz der IT ohne zentrale Steuerung durch die SK von den Ressorts ausgegeben.

### 2.4 Novellierung der strategischen Steuerung von IT und E-Government

- 24 Die SK erklärte im Rahmen der Prüfung, derzeit an der Novellierung der VwV ITEG zu arbeiten. Zusammengefasst sei geplant, dass sog. - perspektivisch IT-gestützte - Ressortpläne in einen Gesamtplan münden und dieser dann die Grundlage für eine zentrale Mittelveranschlagung - in einem sog. ITEG-Einzelplan - bilden solle. Ziel sei es, die Fachplanung stärker als bisher mit dem Haushalt zu verknüpfen und ein zentrales Controlling der Haushaltsmittel bei weiterhin dezentraler Mittelbewirtschaftung einzuführen. Eine Gesamtplanung solle dann nicht mehr jährlich, sondern bis 31. Dezember des Vorvorjahres des nächsten Staatshaushaltes erfolgen. Zudem erfolge zukünftig die Steuerung über den Lenkungsausschuss IT und E-Government und einer sog. Koordinierungsstelle.
- 25 Es erscheint widersprüchlich, dass die SK die bisherige VwV ITEG außer Vollzug setzt mit dem Argument, sie sei zu komplex, jedoch andererseits das oben skizzierte, deutlich komplexere Verfahren anstrebt.
- 26 Der SRH begrüßt die überfällige Novellierung der VwV ITEG. Ein ITEG-Einzelplan könnte ein geeignetes Mittel sein, die Haushaltsmittel für IT künftig effizienter zu steuern. Dafür müssen aber zunächst die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden. Dazu gehört u. a., dass sowohl die Finanzhoheit als auch die Fachhoheit in einer Hand liegen.
- 27 Während der Prüfung erfolgte keine Kabinettsvorlage zur Novellierung der VwV ITEG und der Doppelhaushalt 2023/2024 enthält keinen ITEG-Einzelplan. Ein ITEG-Einzelplan ist somit frühestens im Doppelhaushalt 2025/2026 umsetzbar.
- 28 Die von der SK angedachte Steuerung von IT und E-Government ist zumindest kurzfristig nicht mehr umsetzbar.

### 3 Folgerungen

- 29 Die VwV ITEG ist hinsichtlich Zuständigkeiten und Verfahren zur Steuerung von IT und E-Government dringend zu novellieren.
- 30 Die „Strategie für IT und E-Government“ ist zu evaluieren und zu aktualisieren.

<sup>4</sup> Vgl. „Strategie für IT und E-Government des Freistaates Sachsen“, S. 44.

<sup>31</sup> Ein ITEG-Einzelplan kann ein geeignetes Mittel sein, die Haushaltsmittel für IT künftig effizienter zu steuern. Finanzhoheit als auch Fachhoheit müssen dabei in einer Hand liegen. Der SRH regt an, ein Konzept zu entwickeln, indem die fachliche und haushalterische Verantwortung für die IT des Freistaates insgesamt in einem Ressort zusammengeführt werden; bei der aktuellen Ressortabgrenzung wäre dies die SK.

<sup>32</sup> Vor dem Hintergrund, dass jedes Jahr mehr als 70 Mio. € für IT- und E-Government ohne zentrale Steuerung durch die SK von den Ressorts ausgegeben werden, erachtet der SRH eine Übergangslösung zur Steuerung von IT- und E-Government als unbedingt erforderlich.

#### 4 Stellungnahme

<sup>33</sup> Die Ministerien hatten keine Einwände gegen die Sachverhaltsdarstellung. Das SMK und das SMJusDEG haben von einer Stellungnahme abgesehen.

<sup>34</sup> Die SK teilte ergänzend mit, bereits Ende 2021 die Vorbereitungsarbeiten zur Fortschreibung der Strategie für IT und E-Government des Freistaates Sachsen begonnen zu haben. Dabei seien die Themenfelder und Zielstellungen für die digitale Transformation der Staatsverwaltung formuliert worden. Die Strategie solle im Herbst 2023 dem Kabinett zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

<sup>35</sup> Es sei nicht die Intention der SK gewesen, die ITEG-Planung ab 2020 auszusetzen. Zu beachten sei, dass nach der geltenden VwV ITEG die Erstellung und Übersendung der ITEG-Pläne eigene Obliegenheiten der Ressorts darstellen und gerade nicht erst auf Anforderung der SK dieser zu übermitteln seien.

<sup>36</sup> SMI, SMWA, SMS, SMEKUL, SMR und SMWK sprachen sich gegen die Empfehlung des SRH aus, ein Konzept zu entwickeln, in dem die fachliche und haushalterische Verantwortung für die Planung und Steuerung von Informationstechnik und E-Government im Freistaat Sachsen insgesamt in einem Ressort zusammengeführt werde.

<sup>37</sup> Nach Art. 63 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen leite jeder Staatsminister seinen Geschäftsbereich selbständig unter eigener Verantwortung. Nach Mitteilung des SMR sei mit der Zentralisierung der haushalterischen und fachlichen Verantwortung für IT und E-Government die Erfüllung dieser Pflicht nicht mehr möglich. Immer größere Teile der Prozesse und Arbeitsmittel der Verwaltung seien oder würden digitalisiert und trügen somit einen wesentlichen Teil der Führung des Geschäftsbereichs. Wenn die Ausstattung und die Zurverfügungstellung der Werkzeuge nicht dem Staatsminister obliegen, sei eine Selbständigkeit nicht mehr und die Verantwortung nur noch eingeschränkt gegeben.

<sup>38</sup> Zum anderen würde nach der Auffassung des SMWA und des SMEKUL die Zusammenführung der fachlichen und haushalterischen Verantwortung für die IT des Freistaates insgesamt in einem Ressort gerade zu dem vom SRH kritisierten hohen Abstimmungsaufwand führen und damit entscheidenden Einfluss auf die Facharbeit ausüben.

<sup>39</sup> Zudem sei nach Mitteilung des SMS zu erwarten, dass durch die angedachte zentrale Steuerung und Priorisierung von ITEG-Haushaltsmitteln das Gesetzgebungsverfahren für den Sächsischen Haushalt geschwächt würde. Die Haushaltsmittel würden durch den Gesetzgeber in parlamentarischen Gremien priorisiert, verhandelt und im Ergebnis den Ressorts zugeteilt. Eine anschließende eigenständige Priorisierung durch eine zentrale Stelle untergrabe die Entscheidungen und Zuteilungen des Gesetzgebers.

<sup>40</sup> SMI und SMR erklärten, ein Ressort benötige Freiheitsgrade im operativen Geschäft, um auf Anforderungen dynamisch reagieren zu können. Das SMEKUL ergänzte, es müsse auch künftig gewährleistet sein, dass ein Fachressort notwendige Aufgaben entsprechend seiner eigenen fachpolitischen Priorisierung realisiere und hierbei unabhängig von einer finalen Entscheidung eines unbeteiligten Dritten agieren könne.

<sup>41</sup> Das SMI teilte mit, im Polizeibereich scheide eine Zentralisierung zudem auch aus Sicherheitsbedenken aus.

<sup>42</sup> Das SMF hatte keine Einwände gegen den Entwurf des Jahresberichtsbeitrages, wies jedoch darauf hin, dass die Belange der Steuerverwaltung in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht in Art. 108 Abs. 2 GG und §§ 17, 20 Finanzverwaltungsgesetz geregelt sind. Danach seien hoheitliche Kernprozesse der Steuerverwaltung nicht auf Dritte oder auf andere Verwaltungsträger übertragbar. Wesentliche technische, infrastrukturelle und personelle Ressourcen der Steuerverwaltung müssten daher in der Hand des Finanzressorts bleiben.

## 5 Schlussbemerkungen

<sup>43</sup> Die Ressorts haben nach der VwV ITEG ihre ITEG-Pläne der SK vorzulegen. Erfolgt dies jedoch nicht, obliegt es der SK, die ITEG-Pläne einzufordern. Denn die SK benötigt die Daten aus den ITEG-Plänen, um die ihr obliegende Aufgabe der zentralen strategischen Steuerung von IT und E-Government erfüllen zu können.

<sup>44</sup> Der SRH hält an seiner Empfehlung fest, ein Konzept zu entwickeln, in dem die fachliche und haushalterische Verantwortung für die IT des Freistaates weitestgehend in einem Ressort zusammengeführt werden. Ziel muss es sein, die dringend notwendigen Erleichterungen, insbesondere bei der landesweiten Standardsetzung und die damit verbundene notwendige Effizienz, zu erreichen. Gerade im Bereich der IT besteht in der Staatsverwaltung erheblicher Nachholbedarf, wie der SRH bereits mehrfach aufgezeigt hat, z. B. in den Prüfungen „Einsatz mobiler Endgeräte in der Staatsverwaltung“<sup>5</sup> und „Viel Technik, wenig Effizienz – Über 22.000 Computer-Drucker in der Staatsverwaltung“<sup>6</sup>.

<sup>45</sup> Die von der SK und den Ressorts vorgebrachten Bedenken – insbesondere die angemahnten Freiheitsgrade der IT-Nutzer – stehen dem nicht entgegen. Angesichts der weiterhin an einen Steuerungsausfall grenzenden und von erheblichen Ineffizienzen gekennzeichneten IT-Landschaft in der Landesverwaltung erscheint ein Umsteuern zu mehr Zentralität geboten. Nicht zuletzt der Fachkräftemangel bei IT-Fachkräften macht effiziente Strukturen notwendiger denn je. Der SRH verkennt dabei nicht, dass die Ressorts als IT-Nutzer notwendige Freiheitsgrade im operativen Geschäft benötigen, um auf Anforderungen dynamisch reagieren zu können. Hierzu ist es jedoch nicht erforderlich, an den von Ineffizienz bis Wirkungslosigkeit gekennzeichneten Strukturen festzuhalten, sondern die Rolle der IT-Nutzer mit ihren Bedürfnissen in dem zu erarbeitenden Konzept zu berücksichtigen.

<sup>46</sup> Der SRH erteilt zudem nicht von Vorherein anderen Ideen und Konzepten eine Absage. Soweit die federführende SK und die Ressorts andere Wege sehen, um eine wirkungsvolle und effiziente IT-Steuerung zu erreichen, steht der SRH diesen offen gegenüber. Bislang fehlt es jedoch an solchen Ideen und Konzepten. Insbesondere hält es der SRH für wenig erfolgversprechend, die bislang schon nicht vollzogenen Konzepte durch noch kompliziertere Konzepte abzulösen.

---

<sup>5</sup> Jahresbericht 2021 des SRH, Beitrag Nr. 13.

<sup>6</sup> Jahresbericht 2022 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 27.





# III. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

## Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern

### Ausgaben für Sachverständige – Vergaben ohne Sachverstand

6

Die überwiegende Anzahl der geprüften Verfahren verstieß gegen Haushalts- oder Vergaberecht. Es fehlten Nachweise in zahlungsbegründenden Unterlagen, Verwaltungsakten wiesen Lücken auf und es waren Häufungen von Einzel- bzw. Folgeaufträgen an bestimmte Unternehmen, in denen die Einhaltung des Vergaberechts nicht nachvollzogen werden konnte, festzustellen.

Das SMI muss darauf hinwirken, dass die fehlenden Nachweise in den zahlungsbegründenden Unterlagen und Verwaltungsakten vervollständigt werden. Die Hintergründe müssen aufgearbeitet werden.

#### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat schwerpunktmäßig Ausgaben für Sachverständige und Mitglieder von Fachbeiräten im Geschäftsbereich des SMI in den Jahren 2018 bis 2021 geprüft. Im Fokus standen die Ordnungsmäßigkeit der Auszahlungsverfahren und die Wirtschaftlichkeit der Ausgaben anhand der zahlungsbegründenden Unterlagen in 57 Fällen.

#### 2 Prüfungsergebnis

##### 2.1 Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben

###### 2.1.1 Belegpflicht nicht beachtet

- 2 Das SMI beauftragte im November 2018 ein Beratungsunternehmen mit der „Erstellung eines Konzeptes für die externe Kommunikation“ zum Angebotspreis von 47.600 €. Das Beratungsunternehmen sollte verschiedene Prozesse bei der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit mittels Fragenkatalog untersuchen und ein Konzept zur idealtypischen Kommunikationsstruktur erarbeiten, welches kurzfristig wirkende Verbesserungen, mittelfristig wirkende Maßnahmen und Maßnahmen zur nachhaltigen Vermeidung von medialer Skandalisierung und behördeninterner Dissonanz aufzeigt. Auf die Schlussrechnung des Beratungsunternehmens erstellte das SMI Ende Mai 2019 die Auszahlungsanordnung und stellte dazu die sachliche und rechnerische Richtigkeit fest.
- 3 Der SRH hat die zahlungsbegründenden Unterlagen angefordert und geprüft. Die Unterlagen des SMI waren unvollständig. Insbesondere der Nachweis, dass das Beratungsunternehmen die vertraglich geschuldete Leistung erbracht hat, war für den Zeichner der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit nicht beigefügt.
- 4 Für Ausgaben des Staates gilt i. d. R. ein haushaltsrechtlich normiertes Auszahlungsverfahren. Die Zeichnung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Auszahlungsanordnung und die zahlungsbegründenden Unterlagen haben daher eine besondere Bedeutung. Sie sind Sicherungsmaßnahmen und sollen die Notwendigkeit, Angemessenheit, Wirtschaftlichkeit, Rechtmäßigkeit und Richtigkeit der Zahlung sicherstellen.<sup>1</sup>
- 5 Das SMI hat die sachliche Richtigkeit bescheinigt, ohne dass die Unterlagen zur Prüfung der ordnungsgemäßen Ausführung der Leistung vorlagen. Die Auszahlung des SMI i. H. v. 47.600 € widersprach den haushaltsrechtlichen Vorgaben.

<sup>1</sup> Siehe Dittrich, Kommentar Bundeshaushaltsordnung, 63. Auflage, Stand Juli 2022, § 70 Nr. 6.1 Abs. 2.

### 2.1.2 Haushaltsrechtliche Ermächtigung fehlte

- <sup>6</sup> Seit 2015 bestanden im Kriminalwissenschaftlichen/-technischen Institut des Landeskriminalamtes (LKA) knappe Ressourcen für die Lagerung von Handakten. Der Versuch im Jahr 2017, die Handakten selbst zu digitalisieren, brachte nicht die gewünschten Ergebnisse. Im Jahr 2019 erteilte das LKA einem externen Dienstleister den Auftrag zur Aktendigitalisierung im Umfang von rd. 25.600 €. Die Ausgaben wurden am 26. November 2019 aus den Mitteln des Kap. 03 14 Tit. 526 02 bezahlt. Mit dem DHH 2021/2022 wurden im Kap. 03 14 der Tit. 534 01 „Dienstleistungen Dritter“ eingerichtet und jeweils 25 T€ je Jahr für die Digitalisierung und anschließende Entsorgung von Handakten veranschlagt.
- <sup>7</sup> Der StHpl. ist die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung (Art. 94 Abs. 1 Satz 2 Verfassung des Freistaates Sachsen). Er ermächtigt die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen (§ 3 Abs. 1 SäHO). Die Verwaltung ist an die Vorgaben des StHpl. gebunden. Ausgaben dürfen nur geleistet werden, sofern eine entsprechende Ermächtigung im StHpl. vorliegt oder ein unabweisbares Bedürfnis eine außerplanmäßige Ausgabe rechtfertigt.
- <sup>8</sup> Für die Ausgaben des LKA im Jahr zur Digitalisierung von Handakten lag keine haushaltsrechtliche Ermächtigung vor, da der Tit. 534 01 erst mit dem Doppelhaushalt 2021/2022 eingerichtet wurde. Die Ausgabenbuchung im Tit. 526 02 „Ausgaben für Sachverständige“ entsprach nicht den haushaltsrechtlichen Vorgaben.

### 2.2 Wirtschaftlichkeit der Ausgaben nicht belegt

- <sup>9</sup> Bei Aufstellung und Ausführung des StHpl. sind nach § 7 Abs. 1 SäHO die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen muss nach § 55 Abs. 1 SäHO eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen.

#### 2.2.1 Beschränkte Ausschreibung ohne Wettbewerb

- <sup>10</sup> Das SMI forderte im Dezember 2019 potentielle Bieter über die Vergabepattform [evergabe.sachsen.de](http://evergabe.sachsen.de) auf, für ein Vergabeverfahren „Consulting Strategie“ im Wege der Beschränkten Ausschreibung mit Teilnehmerwettbewerb die Teilnahme zu beantragen. Obwohl sich einige Firmen die Ausschreibung ansahen, stellte nur ein Beratungsunternehmen einen Teilnahmeantrag. Dieses hatte bereits in der Vergangenheit Beratungsleistungen für die Polizei Sachsen erbracht. Das SMI führte das Ausschreibungsverfahren mit diesem einem Unternehmen fort. Nach Abgabe des Angebotes erhielt das Beratungsunternehmen den Zuschlag für Leistungen von insgesamt 249.340,70 € (brutto).
- <sup>11</sup> Das Verfahren des SMI war zur Vergabe dieser Consulting-Leistung nicht richtig gewählt. Ziel einer Beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb ist die Eröffnung eines Wettbewerbes, um am Ende des Verfahrens dem wirtschaftlichsten Angebot den Zuschlag zu erteilen. Zwar lagen grundsätzlich die Voraussetzungen nach § 3 Abs. 3 VOL/A vor, die eine Beschränkte Ausschreibung zugelassen hätten. Da nur ein Unternehmen einen Teilnahmeantrag stellte, hätte das SMI spätestens mit Ablauf der Bewerbungsfrist das Vergabeverfahren überdenken müssen, wie es dies in anderen Fällen getan hat.

#### 2.2.2 Direktkäufe ohne Vergleich

- <sup>12</sup> Für die Auswertung eines Navigationsgerätes infolge eines Verkehrsunfalls mit einem Dienst-Krad beauftragte die Polizeidirektion (PD) Chemnitz am 16. April 2018 einen Gutachter. Dieser hatte zuvor die Kosten für den Auftrag mit 450 € geschätzt. Dazu gab die PD Chemnitz auf Nachfrage an, dass die Auswertung eines Navigationsgerätes spezifisches Fachwissen und entsprechende Auswertetechnik voraussetze. Ob dieses Fachwissen und die notwendige Auswertetechnik bei einer Stelle innerhalb der Landesverwaltung vorhanden gewesen sei, sei nach Aktenlage nicht geprüft worden. Zudem sei nicht bekannt, ob weitere Angebote von Gutachtern eingeholt worden seien. Einen Vergabevermerk und ein Auftrags schreiben könne die PD Chemnitz nicht vorlegen.
- <sup>13</sup> In einem anderen Fall beauftragte das SMI für die Übersetzung des E-Mail-Verkehrs im Rahmen grenzüberschreitender Zusammenarbeit regelmäßig Leistungen bei einer Dolmetscherin. Angebote der Dolmetscherin lagen ebenso wenig vor wie eine interne Kalkulation des Aufwandes vor Auftragserteilung.

- <sup>14</sup> Bei einem Direktkauf können Leistungen bis zu einem Auftragswert von 500 € (ohne Umsatzsteuer) nach § 3 Abs. 6 VOL/A unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ohne ein Vergabeverfahren beschafft werden. Weder die PD Chemnitz noch das SMI konnten belegen, dass die Voraussetzungen für einen Direktkauf vorgelegen haben. Somit blieb unklar, ob die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eingehalten wurden. Ein Nachweis über eine vor Auftragserteilung durchgeführte Markterkundung hätte in beiden Fällen für Klarheit sorgen können.

## 2.3 Auffällige Häufung von Einzelaufträgen

### 2.3.1 Aufträge an ein Ingenieurbüro

#### Auftrag 1

- <sup>15</sup> Das Polizeiverwaltungsamt (PVA) beauftragte am 22. Mai 2018 ein Ingenieurbüro mit der Schadstoffbeprobung einer Kampfmittelverdachtsfläche im Wege des Direktkaufes zum Angebotspreis von 410 €. Auf Nachfrage teilte das PVA u. a. mit, der Direktkauf sei aufgrund sehr guter Erfahrungen mit dem beauftragten Ingenieurbüro und der Tatsache, dass im Zusammenhang mit einer Gefahrenabwehrmaßnahme rasch gehandelt werden musste, gewählt worden.
- <sup>16</sup> Eine Markterkundung hat das PVA nicht durchgeführt.

#### Auftrag 2

- <sup>17</sup> Am 4. September 2018 erteilte das PVA dem Auftrag 1 folgend diesem Ingenieurbüro auch den Auftrag zur Erstellung eines Räumungskonzeptes für die Durchführung einer Kampfmittelberäumung sowie der Entnahme und Untersuchung von Bodenproben im Wege der Freihändigen Vergabe entsprechend der Angebotssumme i. H. v. 16.690 €.
- <sup>18</sup> Dazu gab das PVA ebenfalls an, dass die „Freihändige Vergabe“ aufgrund sehr guter Erfahrungen mit dem beauftragten Ingenieurbüro und der Tatsache, dass im Zusammenhang mit einer Gefahrenabwehrmaßnahme rasch gehandelt werden musste, gewählt worden sei.

#### Auftrag 3

- <sup>19</sup> Das PVA plante zu Beginn des Jahres 2019, Leistungen für die Kampfmittelbeseitigung auf einem größeren munitionsbelasteten Grundstück in einem Rahmenvertrag zu vergeben. Mit der Erstellung der Leistungsbeschreibung für diesen Rahmenvertrag und die Mitwirkung im Vergabeverfahren sollte das Ingenieurbüro, das bereits die Aufträge 1 und 2 erhalten hat, im Wege der Freihändigen Vergabe beauftragt werden. Ziel des PVA war, die Vergabekriterien fachlich, auf die Kampfmittelräumung bezogen, korrekt und unabhängig zu gestalten. Den Auftrag an das Ingenieurbüro erteilte das PVA am 13. März 2019 auf der Grundlage einer Angebotssumme von 10.995 €.
- <sup>20</sup> Auf Nachfrage erklärte das PVA, dass es die Auswahl des Ingenieurbüros auf eine Empfehlung des SIB gestützt habe.
- <sup>21</sup> Aufträge werden in der Regel im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige (geeignete) Unternehmen zu angemessenen Preisen vergeben. Dabei darf kein Unternehmen diskriminiert werden, § 2 Abs. 1 VOL/A. Grundsätzlich sind alle von der öffentlichen Hand zu vergebenden Leistungen in einem offenen Verfahren anzubieten. Nur wenn besondere Gründe vorliegen ist eine Freihändigen Vergabe zulässig, bei der grundsätzlich mindestens drei Bewerber zur Angebotsabgabe aufgefordert werden sollen, § 3 Abs. 1 Satz 3 VOL/A.
- <sup>22</sup> Das SMI hat die Regelungen der VOL/A bei der Vergabe der Leistungen an das Ingenieurbüro außer Acht gelassen. Die vom SMI genannten Gründe der besonderen Eignung des Ingenieurbüros, der Gefahrenabwehr oder der Höhe der vergebenen Leistungen rechtfertigen grundsätzlich ein Absehen vom Verfahren der öffentlichen Ausschreibung. Sie lassen in keinem Fall zu, dass das SMI keine weiteren Angebote einholen durfte. Gerade durch das Unterlassen der Einholung von anderen Angeboten konnte das SMI nicht beurteilen, ob die angebotenen Leistungen des Ingenieurbüros tatsächlich die geeignetsten und wirtschaftlichsten waren. Darüber hinaus hat das

SMI auch unterlassen, seine Abwägungen zu Gunsten der Vergabe an das Ingenieurbüro hinreichend zu dokumentieren.

### 2.3.2 Logistik-Aufträge an ein großes Unternehmen

#### Auftrag 1

- <sup>23</sup> Im März 2020 bot ein großes Unternehmen dem Freistaat Sachsen seine Unterstützung bei der Beschaffung und Verteilung von Schutzausrüstung im Rahmen der Corona-Pandemie an. Am 23. März 2020 gründeten das SMS und das SMI die „Task-Force Beschaffung“. Die Federführung wurde dem PVA übertragen. Am 24. März 2020 vereinbarte das PVA mit dem Unternehmen kostenlose Unterstützungsleistungen für die Beschaffung von Schutzausrüstung durch die Einkaufsabteilung des Unternehmens sowie die Lösung logistischer Aufgaben für Lieferungen aus Asien sowie bei der An- und Auslieferung im Zeitraum vom 30. März 2020 bis 8. Mai 2020.

#### Auftrag 2

- <sup>24</sup> Am 14. Mai 2020 bot das Unternehmen die weitere Unterstützung im Rahmen der Weiterführung der „Task-Force Sachsen“ (Modul 1) für 4 Wochen zum Angebotspreis i. H. v. 38.755 € (netto) an.

#### Auftrag 3

- <sup>25</sup> Darüber hinaus bot das Unternehmen die Erstellung eines Logistikkonzeptes (Modul 2) innerhalb von 9 Wochen zum Preis von 195.960,00 € (netto) an. Am 5. Juni 2020 erteilte das PVA dem Unternehmen die Aufträge Nr. 2 und Nr. 3 zum Preis von 234.715,00 € (netto).

#### Auftrag 4

- <sup>26</sup> Am 2. Dezember 2020 schloss das PVA mit dem Unternehmen einen weiteren Vertrag zur Adaptierung des zuvor erstellten Logistikkonzeptes auf einen weiteren Standort im Zeitraum vom 26. November bis 11. Dezember 2020 zum Pauschalpreis von 22.356,00 € (netto).

- <sup>27</sup> Auf Nachfrage zu den Hintergründen der Aufträge an das Unternehmen gab das SMI dazu an, dass aufgrund des Kabinettsbeschlusses vom 31. März 2020 der Auftrag bestand, ein dauerhaftes Lager für Güter zur Bekämpfung von Pandemien einzurichten. Die Expertise eines Logistikplaners war aus Sicht des SMI notwendig, um moderne und wirtschaftlich effiziente Logistikabläufe in den dann größeren Lagerflächen sowie stabile Prozesse für das Pandemielager zu gewährleisten. Eigenes Personal sei im federführenden PVA nicht vorhanden gewesen, zumal der Aufbau schnell erfolgen sollte. Die Adaptierung des Logistikkonzeptes sei als letzte Bearbeitungsstufe erforderlich gewesen, um die Ergebnisse des Standortkonzeptes des SIB umzusetzen. Nach Einschätzung des SMI war nur dieses Unternehmen in der Lage, diese Dienstleistungen kurzfristig zu erbringen.

- <sup>28</sup> Die Voraussetzungen für die Durchführung formeller Vergabeverfahren hat das PVA für keine dieser in Anspruch genommenen Leistungen des Unternehmens (insbesondere für die Aufträge 3 und 4) aktenkundig geprüft. Die nahezu vollständige Außerachtlassung vergabe- und haushaltrechtlicher Vorschriften sind auch vor dem Hintergrund, dass pandemiebedingt schnell gehandelt werden musste, nicht nachvollziehbar. Dies gilt insbesondere für die Einlassung des SMI, dass nur das beauftragte Unternehmen in der Lage gewesen sei, die geforderten Leistungen zu erbringen. Der SRH kann sich dieser Einschätzung des SMI nicht anschließen.

### 2.3.3 Aufträge an ein Beratungsunternehmen

- <sup>29</sup> Ein in Sachsen beheimatetes Beratungsunternehmen erhielt im Prüfungszeitraum 3 Aufträge im Gesamtvolumen von über 100.000 €.

#### Auftrag 1

- <sup>30</sup> Am 28. August 2018 unterzeichnete das SMI einen Beratervertrag mit einem Beratungsunternehmen zur „Medienkommunikation“ rückwirkend für den Zeitraum vom 22. August 2018 bis 21. September 2018 mit einem Auftragswert i. H. v. 26.275,20 € (brutto). Auf dem vorgelegten E-Mail Schriftverkehr wurde darauf verwiesen, dass das Unternehmen gem. § 3 Abs. 5 Buchst. i) i. V. m. § 4 Abs. 1 SächsVergabeG wegen besonderer Dringlichkeit direkt beauftragt werden sollte. Der damalige Staatssekretär merkte auf dieser Korrespondenz zur Zulässigkeit der Vergabe am 28. August 2018 an, dass es um ein besonderes Vertrauensverhältnis zum Staatsminister gehe und dies ebenfalls zu akzeptieren sei. Auf die Einholung von Konkurrenzangeboten wurde verzichtet. Das SMI hat § 3 Abs. 1 Satz 4 VOL/A nicht beachtet, wonach bei Freihändigen Vergaben mehrere – grundsätzlich mindestens 3 – Bewerber zur Angebotsabgabe aufgefordert werden sollen. Die Dokumentationspflicht

nach § 20 VOL/A, wonach das Vergabeverfahren von Anbeginn fortlaufend zu dokumentieren ist, sodass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen festgehalten werden, wurde nicht erfüllt.

### Auftrag 2

- 31 Das SMI beauftragte im November 2018 ein weiteres Mal dieses Beratungsunternehmen mit der „*Erstellung eines Konzeptes für die externe Kommunikation*“ zum Angebotspreis von 47.600 € (siehe dazu auch Pkt. 2.1.1).
- 32 Zuvor führte das SMI eine Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb durch. Nach öffentlicher Ausschreibung zur Teilnahme am Wettbewerb beantragte nach Aussage des SMI lediglich dieses Beratungsunternehmen die Teilnahme und wurde vom SMI zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert. Dieses reichte am 23. November 2018 ein Angebot mit Kosten i. H. v. 47.600,00 € ein.
- 33 Vollständige Unterlagen, insbesondere den Vergabevermerk, konnte das SMI nicht vorlegen. Als feststand, dass lediglich ein Beratungsunternehmen infolge des Teilnahmewettbewerbs Interesse an der Abgabe eines Angebotes bekundet hat, hätte das SMI prüfen müssen, ob das Vergabeverfahren weitergeführt werden darf. Es ist nicht nachvollziehbar, ob die Voraussetzungen für die Durchführung einer Beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb nach § 3 Abs. 3 VOL/A eingehalten wurden.
- 34 Das SMI hat die Dokumentationspflicht nach § 20 VOL/A, wonach das Vergabeverfahren von Anbeginn fortlaufend zu dokumentieren ist, sodass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen festgehalten werden, nicht beachtet.

### Auftrag 3

- 35 Zu Auszahlungen des SMI vom 7. Mai 2020 i. H. v. rd. 19.700 € und vom 2. Juni 2020 i. H. v. rd. 9.000 € an o. g. Beratungsunternehmen hat der SRH die zahlungsbegründenden Unterlagen angefordert. Den Auszahlungen lag ein weiterer Beratervertrag zur „*Erstellung eines Konzeptes zur Medienkommunikation*“ zugrunde.
- 36 Das SMI hat den Auftrag direkt an das Unternehmen vergeben. Dies ließ allerdings die geltende Rechtslage nicht zu. Zwar ermöglichten die Vergabeerleichterungen zur Bewältigung der Corona-Pandemie eine Freihändige Vergabe. Eine solche verlangt gem. § 3 Abs. 1 Satz 4 VOL/A aber grundsätzlich, dass mindestens 3 Bewerber zur Angebotsabgabe aufgefordert werden. Das SMI hat keine Belege vorgelegt, die die Ordnungsmäßigkeit der Auftragsvergabe an das Beratungsunternehmen hätten belegen können.
- 37 Das SMI hat die Pflicht nach § 20 VOL/A, wonach das Vergabeverfahren von Anbeginn fortlaufend zu dokumentieren ist, sodass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen festgehalten werden, nicht beachtet.
- 38 Die in den Nrn. 2.3.1, 2.3.2 und 2.3.3 dargestellten Fälle weisen sich wiederholende bzw. fortgesetzte Auftragsvergaben an Externe aus und sind gleichzeitig durch erhebliche Mängel im Vergabeverfahren gekennzeichnet.

### 3 Folgerungen

- 39 Das SMI sollte künftig darauf achten, dass die Vorgaben des Haushaltsrechts im nachgeordneten Bereich eingehalten werden.
- 40 Die Einhaltung der Bestimmungen nach Nr. 12 VwV zu § 70 SÄHO zur Zeichnung der sachlichen Richtigkeit sind zu überwachen und die Übertragung der Zeichnungsrechte zu prüfen.
- 41 Das SMI wird gebeten, bei Direktkäufen künftig sicherzustellen, dass die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Beachtung finden, regelmäßig Markterkundungen durchgeführt und Vermerke dazu in den Akten niedergelegt werden.
- 42 Bei der Vergabe von Aufträgen hat der Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung Beachtung zu finden.

#### 4 Stellungnahme

- 43 Das Handeln des SMI habe sich stets im Rahmen der Vorschriften der VwV zu § 70 SÄHO bewegt. In dem kritisierten Fall sei die Leistung im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen einer dokumentierten Präsentation abgenommen worden. Die sachliche Richtigzeichnung habe durch einen Bediensteten der zuständigen Organisationseinheit erfolgen können.
- 44 Bei Aufträgen mit einem Wert von 100,00 € bzw. 450,00 €, bei denen ohne eine erneute Markterkundung die Angemessenheit des Preises aus Erfahrung eingeschätzt werden kann, werde der Verzicht auf eine erneute Markterkundung angesichts des damit verbundenen Arbeitsaufwandes unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten für vorzugswürdig erachtet.
- 45 Die Freihändigen Vergaben des SMI, insbesondere zur Sicherstellung der Beschaffung und Lagerung der Schutzausstattung in der Corona-Pandemie, seien auch rückwirkend als die richtige Vorgehensweise in dieser besonderen Situation anzusehen. Aufgrund der besonderen, exklusiven Eignung des Auftragnehmers in Verbindung mit der Dringlichkeit habe man auf weitere Angebotseinholungen verzichtet.
- 46 Die Direktvergabe des Auftrages zur Medienkommunikation an das Beratungsunternehmen sei aufgrund seiner Vorerfahrungen und äußerster Dringlichkeit im Rahmen der Corona-Pandemie erfolgt. In diesen Fällen habe die Rechtsprechung eine Direktbeauftragung als zulässig erachtet.

#### 5 Schlussbemerkungen

- 47 Der SRH hält an seinen Darlegungen fest. Das SMI hat die sachliche Richtigkeit der Leistung im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit bescheinigt, ohne dass dem zuständigen Bediensteten die Unterlagen zur Prüfung der ordnungsgemäßen Ausführung der Leistung vorlagen.
- 48 Personal- und Sachaufwendungen für die Markterkundung stehen der Betrachtung der Wirtschaftlichkeit nicht entgegen, da das vorhandene Personal mit der Aufgabe der Vergabe betraut ist und diese Verrichtungen zur originären Tätigkeit der Stelle gehören.
- 49 Das SMI konnte nicht belegen, dass in den Vergabeverfahren an ein großes Unternehmen zur Sicherstellung der Beschaffung und Lagerung der Schutzausstattung in der Corona-Pandemie die Voraussetzungen für die Durchführung formeller Vergabeverfahren (insbesondere für die Aufträge 3 und 4) aktenkundig geprüft worden sind. Nahezu vollständig wurden vergabe- und haushaltrechtliche Vorschriften außer Acht gelassen. Eine exklusive Eignung des Unternehmens für die angebotenen Leistungen ist nicht erkennbar. Für den Kernbereich des in Rede stehenden Unternehmens wird eine Alleinstellung hinsichtlich gewisser Produkte gesehen. Dies kann jedoch nicht auf den Logistikbereich übertragen werden.
- 50 Im Verfahren der Beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb hätte das SMI nach Vorliegen nur eines Teilnahmeantrages prüfen müssen, ob das Vergabeverfahren weitergeführt werden darf.
- 51 Eine äußerste Dringlichkeit der Direktbeauftragung des Beratungsunternehmens für die Erstellung des Konzeptes zur Medienkommunikation (s. Nr. 2.3.3, Auftrag 3) ist nicht erkennbar. Die in Bezug genommene Rechtsprechung fordert einen technischen oder zeitlichen Zwang im Rahmen der Corona-Pandemie. Es lag weder ein technischer noch ein zeitlicher Zwang vor, noch handelte es sich bei der Leistung um zu beschaffende Corona- Schutzausrüstung. Bloße Erfahrungen bei der Medienkommunikation belegen nicht die äußerste Dringlichkeit der Direktvergabe.

Der stets im Dezember wiederkehrende Erlass der Zuwendungsbescheide erfolgte ohne ausreichende haushaltsrechtliche Ermächtigung. Haushaltsmittel standen zum Zeitpunkt der Bewilligungen für das Folgejahr nicht zur Verfügung.

Konkrete Förderziele und messbare Indikatoren bzw. Kennzahlen, die eine Erfolgskontrolle ermöglicht hätten, hat das SMI entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben für Förderprogramme bisher für die Sport- und Sportleiterschulen nicht spezifisch festgelegt.

### 1 Prüfungsgegenstand

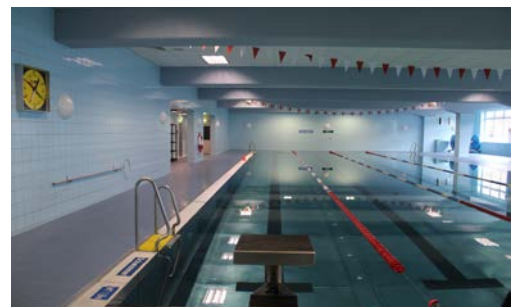
- <sup>1</sup> Im Epl. 03 standen dem SMI jährlich Ausgabemittel i. H. v. 1 Mio. € für die Förderung von 2 Sport- und Sportleiterschulen im Freistaat Sachsen zur Verfügung. Der SRH hat 9 investive Maßnahmen, für die das SMI im Zeitraum von 2017 bis 2021 Fördermittel an eine dieser Sport- und Sportleiterschulen im Umfang von rd. 2,5 Mio. € auf der Grundlage der Sportförderrichtlinie ausgereicht hat, geprüft.

### 2 Prüfungsergebnis

#### 2.1 Angebote der Sport- und Sportleiterschule

- <sup>2</sup> Bei der Sport- und Sportleiterschule, die als eingetragener Verein organisiert ist, handelt es sich nicht um eine Sportschule im klassischen Sinn. Das Leistungsspektrum ist deutlich breiter angelegt und umfasst im Wesentlichen Trainingsmöglichkeiten und Beherbergung für verschiedene Zielgruppen. An 3 verschiedenen Standorten werden Übernachtungs- und Trainingsmöglichkeiten für Profisportler, Breitensportler, Schulklassen sowie Privatpersonen angeboten. Es gibt mehrere Bettenhäuser, Ferienwohnungen, Campingmöglichkeiten, Seminarräume und verschiedene Sportanlagen, wie z. B. Schwimmhallen, Mehrfeldsporthallen, Kunstrasenplätze, Werfer- und Bogenschießanlage und diverse Trainingsräume. Darüber hinaus werden eine Bowling- und Kegelbahn, ein Trailcenter, Beach- und Volleyballplätze und ein Kletterwald betrieben.
- <sup>3</sup> Aus- und Fortbildungen, die für eine Sportschule typisch wären, spielten nur eine untergeordnete Rolle. Gelegentlich veranstalteten der Landessportbund e. V. und die Sportjugend Sachsen Lehrgänge in den Seminarräumen.

Abbildung: Schwimmhalle



Quelle: Eigene Aufnahme, Mai 2022.

#### 2.2 Förderziele und Erfolgskontrolle

- <sup>4</sup> Die „Förderkonzeption Sportförderrichtlinie“ des SMI enthält die allgemeine Aussage, dass notwendige Investitionen zur Sanierung und zum Ausbau der Sport- und Sportleiterschulen im besonderen Interesse liegen. Sport- und Sportleiterschulen würden einen wichtigen Baustein in der Sportentwicklung sowohl im Breitensport als auch im Leistungssport im Freistaat Sachsen darstellen.
- <sup>5</sup> Konkrete Förderziele und messbare Indikatoren bzw. Kennzahlen, die eine Erfolgskontrolle ermöglicht hätten, hat das SMI entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben für Förderprogramme bisher für die Sport- und Sportleiterschulen nicht spezifisch festgelegt. Damit fehlten dem SMI Kriterien, um feststellen und bewerten zu können, ob und in welchem Umfang die angestrebten Ziele mit den geförderten Maßnahmen erreicht und die Fördermittel wirtschaftlich eingesetzt wurden. Angesichts der Vielfalt der Sport- und Freizeitmöglichkeiten, die an den 3 Standorten angeboten wurden, war eine Subvention von Freizeitaktivitäten durch Sportfördermittel nicht ausgeschlossen. Aus Sicht des SRH besteht für eine Fokussierung der Fördermittel auf den Sport dringender Handlungs- und gegenüber den Freizeitaktivitäten auch Abgrenzungsbedarf.

### 2.3 Förderakten

- <sup>6</sup> Die Förderakten des SMI waren lückenhaft. So fehlten Antragsprüfvermerke, Schriftwechsel mit der Sport- und Sportleiterschule, Aktennotizen und Vermerke. Die Förderentscheidungen des SMI und die Verfahrensabläufe waren deshalb nur unter erschwerten Bedingungen und mit viel Aufwand nachzuvollziehen.

### 2.4 Durchbruch der Fördersystematik der Sportförderrichtlinie

- <sup>7</sup> Der SRH hat die Regelungen in der Sportförderrichtlinie zur Förderung investiver Maßnahmen, die zum einen von der SAB und zum anderen vom SMI wahrgenommen werden, miteinander verglichen. Die nachfolgende Übersicht zeigt die Unterschiede:

Übersicht: Investive Sportstättenförderung nach der Sportförderrichtlinie

Sportstätten, darunter auch Maßnahmen zur Barrierefreiheit von Sportstätten (Abschnitt C Ziff. X. Nr. 1 Buchst. a Doppelbuchst. aa)	Rechtsgrundlagen, Fördergegenstand Vorhaben zur Sicherung, Sanierung, Modernisierung sowie der Neu-, Aus- und Umbau	Einrichtungen der Sport- und Sportleiterschulen (Abschnitt C Ziff. X. Nr. 1 Buchst. a) Doppelbuchst. bb)
Sportvereine > 4.400	Antragsteller/Zuwendungsempfänger (Abschnitt C Ziff. XI.)	Trägervereine 2
SAB	Bewilligungsbehörde	SMI
über Landessportbund e. V. an SAB (Abschnitt C Ziff. XV.), Prioritätenliste in Abstimmung mit Landessportbund e. V., Vorlage beim SMI bis 15.12. des Vorjahres (Abschnitt C Ziff. XV. Nr. 4)	Antragstellung	beim SMI (Abschnitt C Ziff. XV. Nr. 1)
bei Maßnahmen von Sportvereinen ab Gesamtwertumfang von 200 T€ ist der Bedarfsnachweis in einer Sport- stättenleitplanung zu führen (Abschnitt C Ziff. XII.)	Voraussetzungen Nachweis des Bedarfs	
	Antragsfrist bis 30.09. für Durchführung im Folgejahr	
	Zuwendungsfähige Ausgaben (Abschnitt C Ziff. XIII.) Kostengruppen 210, 230, 300, 400, 500, 532, 534, 610, 700 (mit 20 % der Kostengruppen 200 bis 600), nicht zuwendungsfähig: Kostengruppen 713, 750, 760	
	Zuwendungsart, Finanzierungsart Projektförderung, Anteilfinanzierung (nicht rückzahlbarer Zuschuss)	
bis zu 50 %	Fördersatz	bis zu 80 %

Quelle: Eigene Darstellung.

- <sup>8</sup> Die Übersicht macht deutlich, dass die Vorgaben für die Zuwendungsverfahren, die die SAB abwickelt (linke Spalte) im Vergleich zu Vorhaben, die das SMI bearbeitet (rechte Spalte), wesentlich stringenter sind. Während die bei der SAB angesiedelten investiven Vorhaben mit bis zu 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben gefördert werden können, können die investiven Maßnahmen, die das SMI bewilligt, mit bis zu 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben bezuschusst werden.
- <sup>9</sup> Aus Sicht des SRH besteht kein Sachgrund für die Unterschiede bei Antragstellung, Bewilligung und Höhe des Fördersatzes in Abhängigkeit davon, ob die SAB oder das SMI für die Förderung investiver Maßnahmen zuständig ist. Die unter der Überschrift „Sport- und Sportleiterschulen“ vom SMI geförderten Maßnahmen haben die Fördersystematik durchbrochen. Aufgrund des Angebotsspektrums (vgl. Punkt 2.1) sieht der SRH für die Bewilligung



von investiven Maßnahmen die zentrale Förderzuständigkeit der SAB nach § 2 Abs. 1 Nr. 17 FörderbankG gegeben. Einen Sachgrund für eine Ausnahmeregelung von der generellen Förderzuständigkeit der SAB kann der SRH nicht erkennen. Die vom SRH vorgefundene Förderpraxis weist zudem gerade nicht darauf hin, dass das SMI die Aufgabe besser erfüllen kann als die SAB.

### 2.5 Antragsprüfung

- 10 Fördervoraussetzung und damit Gegenstand der Antragsprüfung ist nach der Sportförderrichtlinie u. a. die Eigenschaft als „eingetragener Verein“, da das SMI das Ziel verfolgt, den organisierten Sport im Freistaat Sachsen zu fördern. Es bestehen Zweifel, ob das SMI dieser Fördervoraussetzung ausreichend Beachtung geschenkt hat.

### 2.6 Dezemberfieber

- 11 Das SMI hat alle 9 Zuwendungen an die Sport- und Sportleiterschule stets im Dezember des Jahres bewilligt, obwohl die Förderanträge bereits Monate zuvor gestellt wurden.
- 12 Der wiederkehrende Erlass der Zuwendungsbescheide im Dezember erweckte den Eindruck eines regelmäßigen „Dezemberfiebers“. Das SMI trägt damit eine Mitverantwortung, wenn es dem Zuwendungsempfänger aus Zeitgründen nicht gelingt, die geförderten Maßnahmen und einzuhaltende Nebenbestimmungen (fristgemäß) umzusetzen. Die hier vorgefundene Bewilligungspraxis des SMI bildete kein geordnetes Förderverfahren ab.

### 2.7 Ausgabeermächtigung

- 13 In den Zuwendungsbescheiden bestimmte das SMI, dass sich die Zuwendungen auf die Landesmittel zu Lasten des laufenden Haushaltsjahres verteilen. Den Bewilligungszeitraum legte das SMI in den meisten Zuwendungsbescheiden (Förderumfang rd. 2,4 Mio. €) bis in das auf die Bewilligung folgende Hj. fest. Verpflichtungsermächtigungen standen nicht zur Verfügung. Das SMI vertraute generell darauf, Ausgaberechte in Anspruch nehmen zu können.
- 14 Soweit zum Zeitpunkt der Bewilligung absehbar ist, dass eine Fördermaßnahme im laufenden Hj. nicht mehr umgesetzt werden kann, bedarf es einer Verpflichtungsermächtigung, um die Gesamtfinanzierung des Vorhabens abzusichern. Den Bewilligungen des SMI lagen keine ausreichenden haushaltsrechtlichen Ermächtigungen zugrunde, weil Haushaltsmittel zum Zeitpunkt der Bewilligungen für das Folgejahr nicht zur Verfügung standen. Die Bewilligungspraxis des SMI war somit risikobehaftet.

### 2.8 Verlängerung des Bewilligungszeitraums

- 15 Das SMI verlängerte bei 2 geförderten Maßnahmen den Bewilligungszeitraum nach dessen Ablauf.
- 16 Bei der Bestimmung des Bewilligungszeitraumes im Zuwendungsbescheid handelt es sich um einen unselbständigen Teil der Bewilligungsentscheidung und somit um eine materiell-rechtliche Ausschlussfrist. Der Fristablauf wirkt rechtsvernichtend. Die nachträgliche Verlängerung des Bewilligungszeitraumes durch das SMI war daher in beiden Fällen nicht zulässig.

### 2.9 Verwendungsnachweis

- 17 Per Auflage verfügt das SMI in den Zuwendungsbescheiden, dass im Sachbericht zum Verwendungsnachweis „sowohl auf den Bauablauf als auch auf die sportfachlichen Auswirkungen Bezug zu nehmen“ ist.
- 18 Der SRH stellte fest, dass die mit dem Verwendungsnachweis geforderten Angaben zum Bauablauf und zu den sportfachlichen Auswirkungen häufig unvollständig waren oder fehlten. Nicht bei allen Fördergegenständen machte die vom SMI gewählte Formulierung des „Bauablaufs“ und der „sportfachlichen Auswirkungen“ Sinn. Angaben zum „Bauablauf“ erübrigen sich z. B. bei der Beschaffung von Ausrüstungs- und Ausstattungsgegenständen. „Sportfachliche Auswirkungen“ hätten anstelle von Angaben zum „Bauablauf“ bspw. durch die umgesetzten technischen Verbesserungen besser beschrieben werden können.

## 2.10 Verwendungsnachweisprüfung

- 19 Die Sport- und Sportleiterschule legte dem SMI die Verwendungsnachweise meist fristgemäß vor. Das SMI bestätigte in der Regel den Eingang und forderte ggf. ergänzende Unterlagen (z. B. das Bauausgabebuch) nach.
- 20 Die Bewilligungsbehörde ist verpflichtet, unverzüglich nach Eingang für jeden Verwendungsnachweis festzustellen, ob nach den Angaben im Verwendungsnachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs oder von Zinsforderungen gegeben sind (Schlüssigkeitsprüfung). Dabei sind Sachbericht und zahlenmäßiger Nachweis insbesondere daraufhin zu prüfen, ob der Finanzierungsplan eingehalten worden ist. Liegen dabei Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungs- oder Zinsanspruchs vor, ist der Verwendungsnachweis unverzüglich vertieft zu prüfen. Ergeben sich aus der Prüfung Erstattungsansprüche oder Zinsforderungen, sind diese umgehend geltend zu machen.
- 21 Eine kursorische Prüfung der Verwendungsnachweise nahm das SMI nicht vor. Obwohl es in mehreren Fällen Anhaltspunkte für Ausgabeüberschreitungen bei einzelnen Kostengruppen gab, hat das SMI keinen Verwendungsnachweis vertieft geprüft.

## 3 Folgerungen

- 22 Das SMI sollte für die Förderung der Sport- und Sportleiterschulen aus Mitteln der Sportförderung geeignete Förderziele aufstellen, bevor weitere Fördermaßnahmen bewilligt werden. Eine regelmäßige Erfolgskontrolle ist zu etablieren. Eine Abgrenzung von touristischen Förderzielen und den hierfür vorhandenen, in der Zuständigkeit anderer Ressorts liegenden Förderprogrammen ist dabei vorzunehmen.
- 23 Künftig hat das SMI eine ordnungsgemäße Aktenführung zu gewährleisten. Alle für den Fortgang des Verfahrens relevanten Schriftstücke, wie bspw. Antragsprüfvermerke und Schriftwechsel, sind als zwingende Bestandteile in die Akte aufzunehmen.
- 24 Das SMI wird gebeten, die nach der Sportförderrichtlinie vorgegebenen Maßstäbe zum Vorliegen der Förder Voraussetzungen bei eingetragenen Vereinen künftig zu beachten.
- 25 Die Fördersystematik ist auch im Hinblick auf eine sich aufdrängende Zusammenführung der Zuwendungsverfahren bei der SAB zu überprüfen und die Sportförderrichtlinie entsprechend anzupassen.
- 26 Das SMI sollte die Förderpraxis ändern und Zuwendungsbescheide möglichst frühzeitig im Haushaltsjahr erlassen.
- 27 Das Ressort muss gewährleisten, dass zum Zeitpunkt der Bewilligung von Fördermitteln entsprechende Haushaltsmittel für den gesamten Bewilligungszeitraum zur Verfügung stehen.
- 28 Nebenbestimmungen zur Ausgestaltung der Verwendungsnachweise in den Zuwendungsbescheiden sind ziel führend und sachgerecht zu formulieren.
- 29 Das SMI hat die Verwendungsnachweise künftig unverzüglich zu prüfen.

## 4 Stellungnahme

- 30 Das SMI verweist darauf, dass im Zuge der beabsichtigten Novellierung der Sportförderrichtlinie die Hinweise des SRH hinsichtlich der konkreten Förderziele und messbaren Indikatoren bzw. Kennzahlen Berücksichtigung finden werden. Die Höhe der Förderung für Sport- und Sportleiterschulen werde kritisch überprüft und die Förderzuständigkeit der SAB auch im Lichte der Empfehlungen der Förderkommission II zur Konzentration von Bewilligungsstellen berücksichtigt.
- 31 Es sei in der Vergangenheit untersucht worden, ob eine Übertragung der Aufgabe auf die SAB wirtschaftlicher sei. Unter der Berücksichtigung der damaligen Annahmen (geringe Anzahl Fördervorhaben) sei dies verneint worden.

- <sup>32</sup> Das SMI erklärte, dass die Bewilligungen ausschließlich gegenüber dem Verein Sport- und Sportlerschule er-  
gangen seien und die Fördervoraussetzung „eingetragener Verein“ damit ausreichend beachtet worden sei.
- <sup>33</sup> Die Bewilligung von Vorhaben sei nach Angaben des SMI abhängig vom Vorhandensein entsprechender Haus-  
haltungsmittel und prüffähiger Antragsunterlagen. Insoweit habe in der Vergangenheit die Bewilligungsentschei-  
dung teilweise erst spät im Haushaltsjahr getroffen werden können. Soweit es die Rahmenbedingungen zulassen,  
werde das SMI die Hinweise künftig beachten.
- <sup>34</sup> Die Nebenbestimmungen zur Ausgestaltung der Verwendungsnachweise werde das SMI künftig zielführend und  
sachgerecht formulieren.
- <sup>35</sup> Eine Verwendungsnachweisprüfung entsprechend den Anforderungen der VwV-SäHO sei bisher unter Berück-  
sichtigung der bestehenden Personalsituation nicht möglich gewesen.

## 5 Schlussbemerkungen

- <sup>36</sup> Das SMI muss sicherstellen, dass die zum Teil grundlegenden Mängel, wie z. B. bei der Verfahrensweise der Vor-  
steuerabzugsberechtigung, bei der Aktenführung oder der zuwendungsrechtlichen Fehler, schnellstmöglich be-  
hoben werden.
- <sup>37</sup> Aus Sicht des SRH sollte auch in Erwägung gezogen werden, die Förderung investiver Maßnahmen der  
Sport- und Sportlerschulen – wie bereits für andere Bereiche des Sports – künftig auf der Grundlage von  
§ 2 Abs. 1 Nr. 17 FöfdbankG abzuwickeln.
- <sup>38</sup> Der SRH begrüßt, dass im Zuge der Novellierung der Sportförderrichtlinie konkrete Einzelförderziele bestimmt  
und messbare Kriterien für eine Erfolgskontrolle niedergelegt werden.



Bei der Umsetzung der Radverkehrskonzeption in Sachsen klaffen Zielvorgabe und erreichter Umsetzungsstand weit auseinander. Von der Umsetzung seines selbst gesteckten Zieles, alle Radwegabschnitte der höchsten Priorität bis 2025 realisieren zu wollen, ist der Freistaat Sachsen weit entfernt.

Die Zielvorgaben der Radverkehrskonzeption sind nicht im Einklang mit den tatsächlichen Kapazitäten und den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln. Die Bauprogramme sind realistisch aufzustellen. Die zu deren Umsetzung erforderlichen Mittel müssen bedarfsgerecht bereitgestellt werden, wenn die Radwege fristgerecht fertig werden sollen.

### 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Seit 2014 setzt sich der Freistaat das Ziel, den Anteil des Radverkehrs am Gesamtverkehrsaufkommen nennenswert zu erhöhen.
- <sup>2</sup> Messbare Ziele hat der Freistaat in der Radverkehrskonzeption 2014 formuliert und in der Radverkehrskonzeption 2019 fortgeschrieben.
- <sup>3</sup> Der Freistaat Sachsen hat im Zuge der Radverkehrskonzeption 2014 die geplanten Radwegebaumaßnahmen für die Umsetzung in 3 Klassen eingeteilt:

- Klasse A: Umsetzung bis 2025,
- Klasse B: Umsetzung ab 2025 und
- Klasse C: Bedarf weiter prüfen.

Übersicht: Zuordnung der Bedarfsmeldungen in der Radverkehrskonzeption 2014 (km)

	Bundesstraßen	Staatsstraßen
Klasse A	300	238
Klasse B	116	181
Klasse C	39	537
<b>Gesamt</b>	<b>455</b>	<b>956</b>

Quelle: Radverkehrskonzeption 2014, Anlage 2, Tabelle A 2.2.

- <sup>4</sup> Der SRH hat im Rahmen einer Orientierungsprüfung den Umsetzungsstand der Radverkehrskonzeption untersucht. Er hat sich dabei im Wesentlichen auf den Bau von Radwegen an Staatsstraßen konzentriert. Radwege an Bundesstraßen sind jedoch ebenfalls Bestandteil der Radverkehrskonzeption und wurden zumindest für statistische Zwecke mit betrachtet, um das Gesamtbild nicht zu verzerren. Eine vertiefende Ursachenanalyse festgestellter Defizite erfolgte im Rahmen der Orientierungsprüfung nicht.

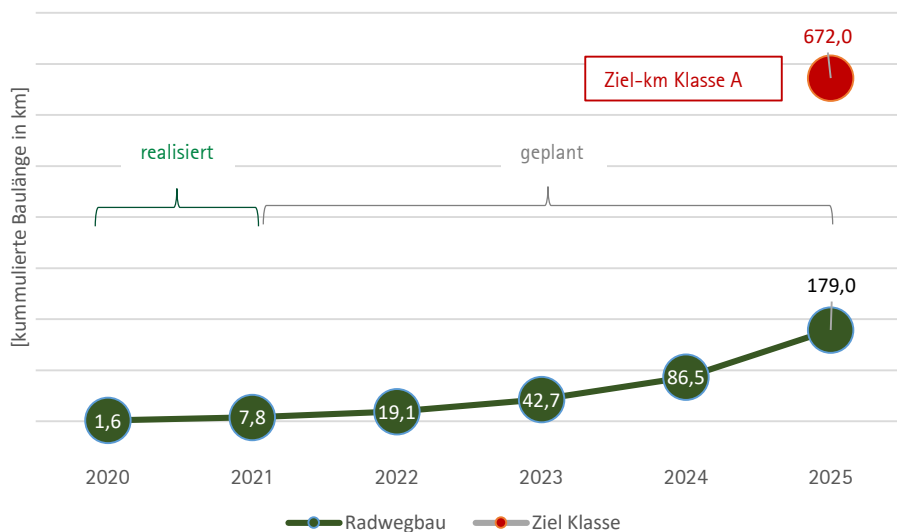
### 2 Prüfungsergebnis

#### 2.1 Aktueller Stand

- <sup>5</sup> In der Radverkehrskonzeption 2014 hat das Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA) Abschnitte im Streckennetz der Bundes- und Staatsstraßen ermittelt, an denen Radwege erforderlich sind. Diese Radwege hat es – wie o. g. – entsprechend der Dringlichkeit priorisiert.

- 6 In der Klasse A folgt daraus ein geplanter Bedarf von 538 km, welcher bis zum Jahr 2025 zu bauen ist. Die tatsächlich umzusetzenden Baulängen übersteigen mit rd. 672 km diesen konzeptionellen Wert. Die Abweichungen ergeben sich u. a. daraus, dass die Radwege nicht zwingend parallel zur Straße verlaufen, bereits vorhandene Wege nachgenutzt werden bzw. sich Änderungen/Anpassungen im Planungsprozess ergeben.
- 7 Zur signifikanten Erhöhung des Anteils an mit dem Rad zurückgelegten Wege brauchen die Nutzer ein durchgängig befahrbares Netz. Ausschlaggebend dafür sind die tatsächlich gebauten und für den Radfahrenden nutzbaren Radwege. Für seine Auswertung hat der SRH daher nicht den geplanten Bedarf, sondern die vom SMWA angegebenen Baulängen (Ziel-km) herangezogen.
- 8 Anhand der vom SMWA übermittelten Daten ergibt sich mit Abschluss der örtlichen Erhebungen (März 2022) folgendes Bild:

Abbildung 1: Umsetzungsstand der Radverkehrskonzeption im Freistaat Sachsen



Quelle: Zuarbeit des SMWA.

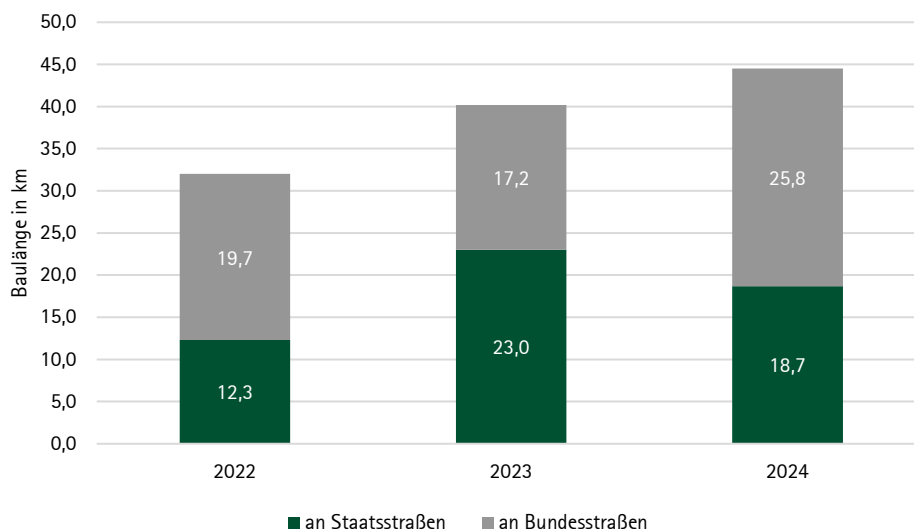
- 9 Von der Umsetzung seines selbst gesteckten Zieles, alle Radwegabschnitte der höchsten Priorität (Klasse A) bis 2025 realisieren zu wollen, ist der Freistaat Sachsen weit entfernt.

## 2.2 Neuausrichtung des SMWA

- 10 Als Ursache für die erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung der Radverkehrskonzeption gibt das SMWA zum einen mangelnde Kapazitäten bei den Planungsbüros und in der Straßenbauverwaltung an. Zum anderen sei festzustellen, dass die Genehmigungsverfahren einen erheblichen Zeitraum in Anspruch nehmen. Einer Bauzeit von maximal 1 Jahr stehe eine Planungszeit von 7 bis 8 Jahren gegenüber.
- 11 Um den Problemen zu begegnen, hat das SMWA die Projekte ab Anfang 2021 nunmehr in 3 Chargen eingeteilt. Diese Einteilung erfolgt unabhängig von den in der Radverkehrskonzeption angegebenen Dringlichkeitsklassen A bis C, sondern ist im Wesentlichen auf den vorhandenen Planungsstand ausgerichtet. Treten bei der Umsetzung einzelner Maßnahmen Probleme auf, prüfe das SMWA, inwieweit ein Tausch der Maßnahmen der Chargen 1 und 2 sinnvoll erscheint.
- 12 In die Charge 1 sind Maßnahmen aufgenommen, mit deren Umsetzung bzw. Baubeginn das SMWA noch in dieser Legislaturperiode – also bis Ende 2024 – rechnet. Diese umfassen Radwege mit einer Baulänge von insgesamt rd. 76 km an Bundesstraßen und rd. 57 km an Staatsstraßen.

13 Entsprechend den Angaben des SMWA ergibt sich für die Charge 1 – Maßnahmen folgendes Bild:

Abbildung 2: Geplante Umsetzung der Charge 1 – Maßnahmen



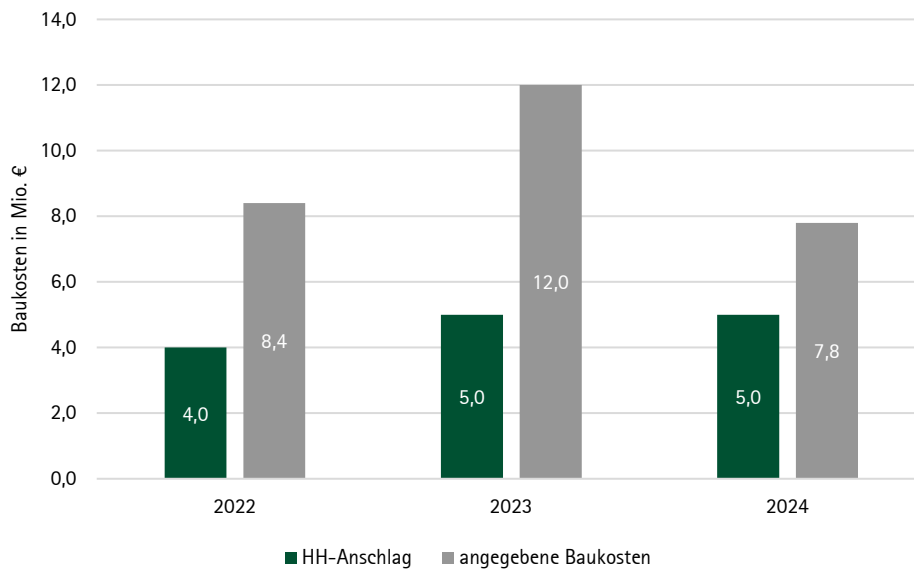
Quelle: Eigene Darstellung des SRH aus den Daten des SMWA.

- 14 Für die Charge 2–Maßnahmen ist eine Intensivierung der Planung angedacht. Dieser Charge sind Radwegemaßnahmen mit einem Gesamtumfang von rd. 528 km zugeordnet.
- 15 Neben der Umstrukturierung der Baumaßnahmen eruiere das SMWA nach eigenen Angaben Planungsvereinfachungen und habe eine Studie beauftragt, um Alternativrouten im nachgeordneten Netz zu prüfen. Maßnahmen, welche im Nebennetz umgesetzt werden sollen, hat das SMWA in die Charge 3 eingeordnet.
- 16 Der SRH begrüßt grundsätzlich die Neuausrichtung im SMWA, da somit eine Strukturierung nach Planungsstand sowie eine unmittelbare Reaktion bei auftretenden Verzögerungen möglich erscheint. Dennoch sind die gesteckten Ziele ehrgeizig. Ob die Neuausrichtung das Erreichen der Ziele der Radverkehrskonzeption beschleunigt, bleibt abzuwarten.

### 2.3 Finanzierung des staatlichen Radwegebaus

- 17 Die Veranschlagung der Mittel für den staatlichen Radwegebau erfolgt in unterschiedlichen Haushaltstiteln. Radwege im Zuge von Neu-, Um- oder Ausbaumaßnahmen an Staatsstraßen werden im Straßenbautitel mit veranschlagt und nicht gesondert ausgewiesen.
- 18 Nachfolgend betrachtet der SRH den Mittelansatz des Freistaates für die Umsetzung von Radwegen an Staatsstraßen, die nicht in einer Straßenbaumaßnahme integriert sind. Dieser liegt, seit 2015 und bis zum abgeschlossenen Doppelhaushalt 2021/2022, konstant bei 4 Mio. € pro Jahr. Der vorliegende Doppelhaushalt 2023/2024 enthält eine leichte Erhöhung der Haushaltsmittel von 4 Mio. € auf 5 Mio. € pro Jahr.
- 19 Der Mittelansatz reicht nicht aus, um die Radverkehrskonzeption umzusetzen.
- 20 Der SRH hat die vom SMWA für die Charge 1–Maßnahmen an Staatsstraßen angegebenen Baukosten mit der derzeitigen Veranschlagung im Haushalt verglichen.

Abbildung 3: Charge 1 – Maßnahmen an Staatsstraßen



Quelle: Eigene Darstellung des SRH aus Haushaltsdaten und Angaben des SMWA.

- <sup>21</sup> Auch bei etwaigen Verschiebungen einzelner Baumaßnahmen ergibt sich – ohne weitere Verstärkungsmittel – in der Gesamtschau der Jahre 2022 bis 2024 eine Differenz von rd. 14 Mio. € zwischen Haushaltsanschlag und den vom SMWA für die umzusetzenden Einzelmaßnahmen angegebenen Baukosten. Angegebenen Baukosten i. H. v. 28,2 Mio. € steht ein Haushaltsanschlag von 14 Mio. € gegenüber. Für 2024 geplante Maßnahmen der Charge 2 sowie zu erwartende Preissteigerungen sind in Abbildung 3 noch nicht berücksichtigt.
- <sup>22</sup> Der SRH sieht die Gefahr, dass die Umsetzung der geplanten Maßnahmen in der laufenden Legislaturperiode nicht wie vorgesehen möglich ist. Legt man die vom SMWA angegebenen, vom SRH im Rahmen der Orientierungsprüfung nicht verifizierten, durchschnittlichen Baukosten von rd. 650 T€ je Kilometer Radweg zugrunde, können momentan lediglich rd. 8 km neue Radwege im Jahr gebaut werden. Allein für die Umsetzung aller in die Chargen 1 und 2 aufgenommenen und nicht in einer Straßenbaumaßnahme integrierten Radwege an Staatsstraßen mit einer Gesamtlänge von rd. 280 km bräuchte der Freistaat – unter den derzeitigen Randbedingungen – somit rd. 35 Jahre.

### 3 Folgerungen

- <sup>23</sup> Zielvorgabe und erreichter Umsetzungsstand der Radverkehrskonzeption klaffen im Freistaat Sachsen weit auseinander. In der Vergangenheit ist es dem Freistaat nicht gelungen, die Ziele zum Radwegebau mit den tatsächlichen Kapazitäten und den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln in Einklang zu bringen.
- <sup>24</sup> Für künftige Haushalte muss eine bedarfsgerechte Mittelbereitstellung entsprechend einem realistischen Bauprogramm sichergestellt werden. Hierzu hat das SMWA zu den jeweiligen Haushaltsverhandlungen sowohl die aktuellen Planungsstände einschließlich der Baukosten fortzuschreiben, als auch die vorhandenen personellen Kapazitäten zu prüfen.

### 4 Stellungnahme

- <sup>25</sup> In seiner Stellungnahme teilt das SMWA mit, es habe frühzeitig erkannt, dass die ehrgeizigen Ziele der Radverkehrskonzeption 2014 im avisierten Zeitraum mit den vorhandenen Ressourcen des LASuV nicht umgesetzt werden können. Zur Steigerung der Kapazitäten bei der Projektsteuerung und -leitung habe man in den Jahren 2015 und 2017 die LfSt GmbH vertraglich gebunden.



- <sup>26</sup> Der Aufbau eigener Planungskapazitäten in der Straßenbauverwaltung greife erst mittel- bis langfristig. Für eine hinreichend präzise Personal- und Sachkostenermittlung gebe es derzeit keinen politischen Auftrag.
- <sup>27</sup> Nach Angabe des SMWA konzentriere sich die Fortschreibung der Radverkehrskonzeption 2019, neben der weiteren Umsetzung vorhandener Projekte, auf das schrittweise Schließen von Lücken im bestehenden Netz.
- <sup>28</sup> Bedingt durch den seit 2020 vollzogenen „Planungshochlauf“ können zwischenzeitlich deutlich mehr Radwege an Bundes- und Staatsstraßen zur Baureife gebracht werden. Während die von Bund und Land bereitgestellten Finanzmittel 2023 auskömmlich sein dürften, stünden ab 2024 mutmaßlich nicht mehr genug Finanzmittel zur Verfügung, um alle baureifen Projekte umzusetzen.

## 5 Schlussbemerkungen

- <sup>29</sup> Die Stellungnahme des SMWA bestätigt die Bedenken des SRH.
- <sup>30</sup> Er verweist darauf, dass die Radverkehrskonzeption 2014 die Grundlage für die zukünftige Entwicklung des Radverkehrs ist. Danach soll die Radverkehrsinfrastruktur ausgebaut und ein landesweit einheitliches Radverkehrsnetz aufgebaut werden.
- <sup>31</sup> Um den Radverkehr zu stärken, müssen Umsetzungs- und Genehmigungsprozesse durch eine entsprechende Personalausstattung im LASuV und den Genehmigungsbehörden beschleunigt und radspezifische Planungskapazitäten erhöht werden.
- <sup>32</sup> Hier sieht der SRH weiteren Handlungsbedarf, auch um den für den Freistaat negativen Schlagzeilen zum Thema „Radverkehr“ konstruktiv zu begegnen.



Der Freistaat Sachsen muss für die Gefahrenabwehr seiner über 6.000 Schadstellen im Altbergbau rd. 14 Mio. € pro Jahr aufwenden.

Das dem SMWA nachgeordnete Sächsische Oberbergamt (OBA) arbeitet mit teilweise veralteten Arbeitsmitteln und verfügt weder über eine Gesamtrisikobewertung noch über ein Gesamtkonzept zur Gefahrenabwehr im Altbergbau.

## 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Der SRH hat die Maßnahmen des OBA zur Gefahrenabwehr im Altbergbau im Freistaat geprüft.
- <sup>2</sup> Gefahren aus dem aktiven Bergbau werden grundsätzlich bundeseinheitlich über das Bundesberggesetz geregelt. Für das Gros der Altbergbaufälle im Freistaat Sachsen besteht aufgrund der Wiedervereinigung die Besonderheit, dass die Kostentragungslast mangels Rechtsnachfolge beim Freistaat Sachsen liegt. Aufgrund der Enteignung in der DDR und der sich anschließenden Vermögensabwicklung durch die Treuhand im Rahmen der Wiedervereinigung ist es im Osten Deutschlands in der Regel zu einem sog. Störerausfall gekommen, während in den westdeutschen Bundesländern die Verantwortlichkeit und somit die Kostentragungspflicht in den meisten Fällen eindeutig zu ermitteln ist. Bei altbergbaulichen Schadensereignissen im Freistaat Sachsen ist das OBA Sonderpolizeibehörde und gem. § 1 Sächsischer Hohlraumverordnung zuständig für die Abwehr von Gefahren aus unterirdischen Hohlräumen sowie Halden und Restlöchern, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird. Aufgrund der über 850-jährigen Bergbaugeschichte hat der Freistaat mit rund 6.000 Schadstellen bundesweit die meisten Schadensfälle zu verzeichnen. Die Gefahrenabwehr erfolgt dabei u. a. durch Sanierungs-, Verwahrungs- und Absperrmaßnahmen.
- <sup>3</sup> Die Maßnahmen zur Gefahrenabwehr unterteilen sich in repressive und präventive Maßnahmen. Der SRH hat schwerpunktmäßig die repressiven Maßnahmen „Gefahrenabwehr im Altbergbau“ geprüft. Für die Jahre 2022 bis 2024 stellt der Freistaat Sachsen pro Jahr jeweils 14,3 Mio. € aus Landesmitteln zur Verfügung. Zudem wurden präventive Maßnahmen „Prävention von bergbaulichen Risiken“ in die Prüfung einbezogen. Diese Finanzierung erfolgte zu 80 % aus EFRE-Strukturfondsmitteln und zu 20 % aus Landesmitteln.

## 2 Prüfungsergebnis

### 2.1 Veraltete Arbeitsinstrumente, keine Gesamtrisikobewertung und fehlendes Gesamtkonzept

- <sup>4</sup> Bei einer Bergschadenkundlichen Analyse (BSA) handelt es sich um eine zusammenfassende textliche und graphische Darstellung, Betrachtung und sicherheitsrelevante Bewertung der gesamten altbergbaulichen Situation für ein abgegrenztes, altbergbaulich beeinflusstes Gebiet.<sup>1</sup> Das OBA als fachlich zuständige Behörde arbeitet mit teilweise veralteten BSA. Dies birgt die Gefahr, dass auf dieser Basis möglicherweise unzutreffende Einschätzungen mit ggf. nicht abschätzbaren Folgen in Hinblick auf die Sicherheit der Bevölkerung getroffen werden und Haftungsrisiken für den Freistaat erwachsen könnten.  
Das OBA verfügt weder über eine Gesamtrisikobewertung noch über ein Gesamtkonzept notwendiger Sanierungen der Schadstellen im Altbergbau.

### 2.2 Finanzierungsrisiko aus dem Grundwasserwiederanstieg im Steinkohlealtbergbau

- <sup>5</sup> Während es für die Wismut-Altstandorte und die Braunkohlesanierung Verwaltungsabkommen mit dem Bund gibt, besteht kein derartiges Abkommen für die Hinterlassenschaften des Steinkohlealtbergbaus. Dies sei laut

<sup>1</sup> „Bergschadenkundliche Analyse“ Grundlagen – Stand – Inhalt – Risikobewertung Dr.-Ing. habil. Günter Meier, Obmann des AK 4.6 „Altbergbau“ der DGGT e. V. und DMV e. V., Lehrbeauftragter für „Ingenieurgeologie“ und „Altbergbau-Erkundung und Sanierung“ an der TU Bergakademie Freiberg, Bearbeitungsstand: 30. März 2015, Seite 6.

Ansicht des OBA im Einigungsvertrag „vergessen worden“. Der Umgang mit dem ehemaligen Steinkohleabbau wird dadurch zusätzlich erschwert, dass keine direkte Rechtsnachfolge besteht.<sup>2</sup>

Im ehemaligen Steinkohlerevier Lugau/Oelsnitz kommt es zu einem unkontrollierten Gruben- bzw. Grundwasserwiederanstieg, der Auswirkung auf Gebäude und Infrastruktur in der Region haben könnte. Hierzu haben OBA und LfULG ein Fachkonzept erarbeitet.

### 2.3 Unterbliebene Heranziehung der Bauherren als Kostenschuldner

- <sup>6</sup> Im Zusammenhang mit der Errichtung eines Neubaus eines Einfamilienhauses wurde der auf dem Grundstück befindliche Tagesschacht saniert. Nach den im Rahmen der örtlichen Erhebungen dem SRH vorliegenden Informationen bestand dafür keine höchste Priorität. Durch die Sanierung seitens des OBA und die Umgliederung vom Außen- in den Innenbereich kam es letztlich zu einer Inwertsetzung eines zuvor wirtschaftlich geringwertigen Grundstücks. Letztendlich beliefen sich die Gesamtausgaben für die Maßnahme aus Ingenieur- und Bauleistungen für den Freistaat auf 516,6 T€. Damit hat der Freistaat einen Betrag für Sanierungsarbeiten auf einem Grundstück von Privatpersonen geleistet, der etwa dem Betrag entspricht, mit dem im Jahr 2021 ein Einfamilienhaus mit einer Wohnfläche von 150 qm auf 700 qm Wohnbaufläche hätte errichtet werden können.
- <sup>7</sup> Erst nach Abschluss der örtlichen Erhebungen des SRH informierte das SMWA darüber, dass der Bereich des streitgegenständlichen Tagesschachtes bereits seit dem Jahr 2000 zur höchsten Gefährdungskategorie I („rot“) zähle. Die Dringlichkeit des Eingreifens habe sich im Zuge der Ergebnisse der Baugrunduntersuchung zur Errichtung des Einfamilienhauses verschärft, wodurch sich das OBA zur sofortigen Sanierung veranlasst sah. Der unmittelbare zeitliche Zusammenhang wurde im Abschlussgespräch nicht in Frage gestellt. Die Bauherren wurden an den Kosten nicht beteiligt.  
Das OBA ging bisher nicht darauf ein, ob es vergleichbare Sanierungsfälle im Zusammenhang mit der Errichtung von Gebäuden gab.
- <sup>8</sup> Als Arbeitsgrundlage für das OBA dient der sogenannte Bergsicherungserlass. Stringente Regelungen zur Einbeziehung von nutznießenden Dritten in die Sanierungsfinanzierung enthält dieser jedoch nicht.

### 2.4 Fehlende Finanzierungsvereinbarung trotz kontinuierlich entstehender Ewigkeitskosten

- <sup>9</sup> „Bereits im 16. Jahrhundert fiel auf, dass junge Bergarbeiter im Erzgebirge häufig an den Lungen erkrankten. Ihre – tödlich verlaufende – Lungenerkrankung wurde unter dem Namen ‚Schneeberger Krankheit‘ bekannt. Erst Jahrhunderte später erkannte man, dass es sich bei dieser Erkrankung um Lungenkrebs handelte und dass das Einatmen von Radon und seinen Folgeprodukten sie verursacht hatte.“<sup>3</sup>  
Bei dem Wetterprojekt Schneeberg wird mit Hilfe von Turbinen Unterdruck erzeugt, wodurch das radioaktive Gas Radon nicht oberflächennah austritt, sondern an Stellen abgeleitet wird, an denen es keine Gefahr für die Bevölkerung darstellt. Durch den dauerhaften Betrieb der Anlagen entstehen hierdurch sogenannte Ewigkeitskosten. Bisher wurden keine verbindlichen Regelungen zur Kostentragung mit der Kommune abgeschlossen. Im Abschlussgespräch trug das OBA vor, dass die Kommune nicht Nutznießer sei, da durch die Maßnahme der reguläre Zustand wiederhergestellt werde.

### 2.5 Planungsleistungen für EFRE-Projekte entwerfen sich aufgrund fehlender Anschlussfinanzierung

- <sup>10</sup> Ferner wurden präventive Maßnahmen in der EU-EFRE Förderperiode 2014 bis 2020 von bergbaulichen Risiken in die Prüfung einbezogen. In der gesamten Förderperiode 2014 bis 2020 wurden hierfür Projekte im Umfang von 56.311 T€<sup>4</sup> bewilligt. Die Finanzierung erfolgte zu 80 % aus EU-Mitteln und zu 20 % aus Landesmitteln. In der aktuellen EU-EFRE Förderperiode 2021 bis 2027 ist dieser Haushaltstitel entfallen. Durch den EFRE-Abbruch wurden 10 Projekte über 3.365 T€ mit der Planungsphase beendet und kamen nicht mehr zur Ausführung. Der Freistaat finanzierte diese Projekte mit einem Landesanteil von 20 % i. H. v. rd. 673 T€. Laut Haushaltsvoranschlag 2023/2024 könnte zukünftig nur eine teilweise Kompensation über einen anderen Haushaltstitel erfolgen.

<sup>2</sup> Compendium wirtschaftlicher, umweltgerechter und innovativer Lösungsansätze und Verfahren für das Bergbaufolgemanagement sowie den aktiven Bergbau in Sachsen und der Tschechischen Republik – Zusammenfassender Projektbericht Vita-Min –, Gefördert durch den europäischen Fonds für Regionalentwicklung, Herausgeber: LfULG, 14. Januar 2021, <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/37147>, zuletzt geöffnet am 15. November 2022, Seite 17.

<sup>3</sup> <https://www.bfs.de/DE/themen/ion/umwelt/radon/wirkungen/forschung.html>, zuletzt geöffnet am 10. März 2023.

<sup>4</sup> Projekt- und Budgetübersicht EFRE Stand 14. Februar 2022, Bewilligung 11. Januar 2022.

- <sup>11</sup> Aus Sicht des SRH sind die Planungsprojekte wirkungslos, wenn diese vorzeitig abgebrochen werden. Bereits geplante EFRE-Projekte können nicht umgesetzt werden, da diese nicht weiter über das OP-EFRE finanzierbar sind.

### 3 Folgerungen

- <sup>12</sup> **3.1** Der SRH fordert das SMWA auf, das OBA anzuweisen, eine kritische Bestandsaufnahme der beim OBA geführten BSA vorzunehmen und eine Fortschreibungskonzeption zu erarbeiten. Weiterhin regt der SRH an, eine interne Gesamtrisikobewertung „Altbergbau“ für den Freistaat zu erarbeiten, um die zur Verfügung stehenden Ressourcen effizienter einsetzen zu können.
- <sup>13</sup> **3.2** Der SRH sieht im Grundwasserwiederanstieg des Steinkohlealtbergbaus einen Komplex, aus dem für die Beteiligten ein bisher weitgehend unbeachtetes Finanzierungsrisiko erwachsen könnte. Der SRH fordert das SMWA und OBA auf, hierzu eine langfristige Strategie zu entwickeln.
- <sup>14</sup> **3.3** In dem beschriebenen Sachverhalt zur Neuerrichtung eines Einfamilienhauses unterblieb eine Heranziehung der Bauherren als Kostenschuldner. Das SMWA ist aufgefordert, hierzu eine vertiefte Prüfung durchzuführen und eine Überarbeitung des Bergsicherungserlasses, hinsichtlich der Priorisierung der Schadstellen und der Heranziehung Dritter in die Finanzierung bei Sanierungsvorhaben, vorzunehmen.
- <sup>15</sup> **3.4** Das SMWA ist außerdem aufgefordert, auf den Abschluss einer Finanzierungsvereinbarung zum Wetterprojekt Schneeberg bzgl. der Tragung der Ewigkeitskosten hinarbeiten. Zukünftig soll das SMWA vor Beginn derartiger Maßnahmen die Finanzierungsbeteiligung in Bezug auf die Ewigkeitskosten absichern.
- <sup>16</sup> **3.5** Der SRH fordert das SMWA auf, EFRE-Projekte, bei denen bereits umfangreiche Planungsleistungen erbracht wurden, zu priorisieren und eine Anschlussfinanzierung für die Sanierung sicherzustellen, da sich Planungsleistungen schnell überholen.

### 4 Stellungnahme

- <sup>17</sup> **4.1** In seiner Stellungnahme teilte das SMWA mit, dass das OBA in den vergangenen Jahren bereits damit begonnen habe, die BSA zu aktualisieren und fortzuschreiben. Überdies wurde mitgeteilt, dass neben der BSA zugleich das digitale und stets aktualisierte Altbergbaukataster (ABK) sowie Verwahrungsdokumentationen und Sachstandsanzeigen herangezogen werde und jederzeit eine korrekte Gefahreinschätzung möglich sei. Zudem verwies das SMWA darauf, dass es dem OBA bereits in der bisherigen Arbeit aus Kapazitätsgründen nicht möglich gewesen sei, die registrierten und neu gemeldeten Schadstellen mit einem dringenden, akuten Handlungsbedarf systematisch und vollständig abzuarbeiten. Daher müsse bei einer Vielzahl der Schadstellen vorerst durch eine Absperrung die öffentliche Sicherheit und Ordnung sichergestellt werden. Je nach Priorität und Mittelverfügbarkeit erfolge dann eine reguläre, geplante Sicherung bzw. Verwahrung zur dauerhaften Gefahrenbeseitigung.
- <sup>18</sup> **4.2** Das SMWA teilte mit, dass der Grubenwasserwiederanstieg im ehemaligen Steinkohlenrevier Lugau/Oelsnitz bereits langfristig durch zwei Grubenwassermessstellen (Oelsnitz und Gersdorf) beobachtet werde. Um die Folgen des eingestellten Steinkohlenbergbaus in diesem Revier zu beseitigen und Schäden durch den Grubenwasserwiederanstieg zu verhindern, hätten das OBA und das LfULG ein gemeinsames Fachkonzept entwickelt, welches als langfristige Strategie im Umgang mit den Bergbaufolgen in diesem Revier diene. Im Doppelhaushalt 2023/2024 wurden auf Grundlage des Fachkonzeptes seitens des OBA Mittel sowie personelle Verstärkung beantragt und durch den Freistaat Sachsen zur Bearbeitung der Bergbaufolgen eingestellt. Dies stelle einen notwendigen und angemessenen Schritt für die Bearbeitung des Themas dar. Auf Basis des Erkenntnisgewinns und der in Arbeit befindlichen Modellierungen und Flutungsprognose werde das Fachkonzept fortgeschrieben und der weitere tatsächliche Finanz- und Handlungsbedarf für die Folgejahre ab 2024 abgeleitet.
- <sup>19</sup> **4.3** Das SMWA vertritt in seiner Stellungnahme weiterhin den Standpunkt, dass hier der Grundeigentümer (des Oberflächengrundstücks) weder als Eigentümer des Grundstücks noch als Störer oder Dritter zur Kostentragung der Sanierungsmaßnahme herangezogen werden könne. Auch habe sich der Grundstückseigentümer und

Bauherr sozialadäquat verhalten und der entsprechenden Aufforderung des OBA folgend, den Schacht lokalisiert, erkundet und letztendlich den geplanten Baustandort verschoben und dadurch die vorgefundene altbergbauliche Situation angemessen berücksichtigt.

Der betreffende Tagesschacht sei vor Bekanntwerden der Bauabsicht des Grundstücks in der BSA des betreffenden Ortes aus dem Jahr 2000 in die Gefährdungskategorie I (rot) eingeordnet, jedoch auf Grund mangelnder Finanzmittel zunächst zurückgestellt worden.

Die Verwahrung des Schachtes sei aber letztlich unabhängig von der geplanten Neuerrichtung eines Einfamilienhauses auf dem Grundstück und ausschließlich aufgrund der bestehenden Gefährdungssituation erfolgt.

- 20 Ein Erfordernis zur Überarbeitung des Bergsicherungserlasses sah das SMWA nicht, da Dritte in der Regel nicht (auch nicht anteilig) als Kostenschuldner zur Finanzierung einer Sanierungsmaßnahme zur Gefahrenabwehr im Altbergbau herangezogen werden könnten und die Aufgabe zur Gefahrenabwehr im Altbergbau grundsätzlich dem jeweiligen Land obliege.
- 21 **4.4** Die Herangehensweise für die Finanzierung nach Sächsischer Hohlraumverordnung entspreche dem Sächsischen Haushaltsrecht. Für die vorgeschlagene Finanzierungsvereinbarung zur Tragung der Ewigkeitskosten müssten durch den Freistaat im Prinzip Verpflichtungsermächtigungen für „mehrere hundert Jahre“ bereitgestellt werden, was nicht umsetzbar erscheine. Vielmehr sollten derartige Ausgaben, ähnlich wie in anderen langfristig zu finanzierenden Projekten des OBA im jeweils laufenden Haushalt berücksichtigt werden. Die Hauptlast der Kosten im Wetterprojekt liege ohnehin aufgrund des Verwaltungsabkommens zur Sanierung der Wismut-Altstandorte beim Freistaat Sachsen.
- 22 **4.5** Ein Großteil dieser Planungsleistungen, insbesondere für die Haldensanierungen, könne tatsächlich auf Grund der fehlenden Anschlussfinanzierung derzeit bautechnisch nicht umgesetzt werden. Stollenprojekte und Schachtverwahrungen sowie einzelne Haldenprojekte könnten hingegen mittelfristig bautechnisch über Haushaltstitel des OBA umgesetzt und finanziert werden. Eine weitergehende bauliche Umsetzung von Haldenprojekten setze eine politische Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers zur maßgeblichen Aufstockung dieser Haushaltsmittel voraus.

## 5 Schlussbemerkungen

- 23 **5.1** Der SRH begrüßt, dass das OBA bereits damit begonnen habe, die BSA zu aktualisieren und fortzuschreiben. Die seitens des SMWA benannten Kapazitätszwänge werden nicht verkannt. Chancen hierbei sieht der SRH in der vom OBA im Rahmen des Prüfungsverfahrens vorgeschlagenen strukturierteren Herangehensweise bei der Gefahrenabwehr im Altbergbau mittels Aktualisierung der BSA hin zu einem digitalen, interaktiven Datenbank-, Risikomanagement- und Entscheidungssystem.
- 24 **5.2** Der SRH befürwortet das Monitoring und eine Fortschreibung des Fachkonzeptes. Für die Aufstellung zukünftiger Haushalte sollten ausreichend Mittel für die benötigten Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden. In diesem Zusammenhang weist der SRH daraufhin, dass neben der Finanzierung durch den Freistaat Sachsen ggf. für langfristig erwachsende Ewigkeitskosten frühzeitig Finanzierungsvereinbarungen mit den Beteiligten abgeschlossen werden sollten.
- 25 **5.3** Die Einstufung der Dringlichkeit zur Gefahrenabwehr seit dem Jahr 2000 kann mangels Prüfungszeitraumes seitens des SRH nicht beurteilt werden. Jedenfalls erfolgten keine Gefahrenabwehrmaßnahmen in dem Bereich bis zur Veräußerung des Grundstücks.
- 26 Der SRH kann der Rechtsansicht des SMWA zur fehlenden Inanspruchnahme des Grundstückseigentümers in Form einer Kostenbeteiligung oder -übernahme im konkret vorliegenden Fall nicht folgen. Der SRH verkennt nicht, dass die Ordnungspflichten und ein daraus möglicherweise resultierender Ersatzanspruch grundsätzlich nicht rechtsgeschäftlich übertragen werden können. Da es sich vorliegend jedoch nicht um einen Fall von Bestandsbauten handelte, sondern um die Neuerrichtung eines Einfamilienhauses, auf einem bis zur Veräußerung an den jetzigen Eigentümer dem Außenbereich i. S. d. § 35 BauGB zuzuordnenden Grundstück, wäre nach Ansicht des SRH eine differenzierte Tiefenprüfung inklusive entsprechender Begründung der fehlenden

Inanspruchnahme des Eigentümers erforderlich gewesen. Das SMWA hat lediglich vorgetragen, dass eine Kostentragungspflicht ausscheide (sog. Ersatzvornahme). Eine Subsumtion der entsprechenden Tatbestandsmerkmale unter den vorliegenden Sachverhalt wurde nicht vorgelegt.

- <sup>27</sup> **5.4** Der SRH teilt die haushaltsrechtlichen Bedenken des SMWA im Hinblick auf eine Vereinbarung zur Kostenbeteiligung einer Kommune nicht. Eine Kostenbeteiligung der Kommune an den Betriebskosten der Anlage ist aus Sicht des SRH grundsätzlich geboten, da es durch das Wetterprojekt zu einer Aufwertung der Kommune als Wohn- und Gewerbestandort kommt.
- <sup>28</sup> **5.5** Der SRH begrüßt das Bemühen des SMWA, die Planungsprojekte trotz Wegfall der EFRE-Förderung in Sanierungsprojekte zu überführen.





Die Förderung erfolgt nicht einheitlich mittels Darlehensvertrag, sondern mittels Zuwendungsbescheid bei KMU, an denen der Freistaat als Gesellschafter beteiligt ist.

Die Förderung orientiert sich nicht an den insolvenzrechtlichen Vorschriften zur Prüfung der für eine Rentabilität erforderlichen Fortführungsprognose analog § 19 InsO.

Die Vergütungsregelungen der SAB für die Durchführung der Förderprogramme sind intransparent und nicht fondsschonend.

## 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Das SMWA fördert kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) bei der Überwindung von Liquiditätskrisen zur Vermeidung von Insolvenzen mittels zweier Fonds. Bewilligungsbehörde ist die SAB.
- <sup>2</sup> Die Ursachen der Illiquidität können vielfältig sein – dem Gros der Fälle steht in erster Linie zu wenig Kapital zur Verfügung, um erfolgreich am Wettbewerb teilnehmen zu können. Im Frühjahr 2020 hatte die Corona-Pandemie weitreichende Folgen für die Weltwirtschaft. Lockdownbedingt mussten Geschäfte schließen, zahlreiche Unternehmer waren auf Kurzarbeitergeld angewiesen bzw. mit Umsatzeinbußen konfrontiert.
- <sup>3</sup> Der SRH hat die Ordnungsmäßigkeit des Zuwendungsverfahrens beider Förderrichtlinien sowie die dazugehörigen Fonds im Zeitraum von 2018 bis 2021 geprüft. Prüfungsgegenstand waren auch die zwischen der SAB und dem SMWA geschlossenen Sondervereinbarungen.

## 2 Prüfungsergebnis

### 2.1 Zwingendes Erfordernis einer, dem Gleichheitsgrundsatz entsprechenden Bewilligung

- <sup>4</sup> Das SMWA fördert die finanziell angeschlagenen KMU durch Zuschüsse für die Erstellung eines Insolvenzplanes oder Darlehens. Allein in den Fällen, in denen der Freistaat Sachsen selbst gesellschaftsrechtlich an dem zu fördernden KMU beteiligt ist, werden Zuwendungsbescheide ausgereicht. In den übrigen Fällen erfolgt die Förderung durch privatrechtliche Darlehen. Dies stellt eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem dar und ist damit nach Ansicht des SRH ein Verstoß gegen Art. 3 GG.
- <sup>5</sup> Diese Ungleichbehandlung sei in den Fällen der Gesellschafterbeteiligung nach Ansicht des SMWA gerechtfertigt, da nur so das insolvenzrechtliche Risiko eines Forderungsausfalls aufgrund eines Nachrangcharakters des Darlehens vermieden werden könne.
- <sup>6</sup> Diese Argumentation überzeugt nicht. Ein sachlicher Grund, der die Ungleichbehandlung rechtfertigen könnte, wurde nicht dargelegt.
- <sup>7</sup> § 39 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 InsO sieht zwingend vor, dass es sich bei Forderungen aus Gesellschafterdarlehen um sog. Nachrangforderungen handelt. Der Normzweck des § 39 InsO besagt, dass diese Forderungen erst nach vollständiger Befriedigung der vorrangigen Insolvenzgläubiger (§ 38 InsO) berücksichtigt werden können. Im Ergebnis läuft dies auf einen kompletten Forderungsausfall hinaus, da eine vollständige Befriedigung der Insolvenzgläubiger in der insolvenzrechtlichen Praxis eine seltene Ausnahme darstellt. Vielmehr werden bereits die Insolvenzgläubiger in aller Regel lediglich quotal befriedigt, wobei die sog. Insolvenzquote im Durchschnitt nur 6 % beträgt.
- <sup>8</sup> Das SMWA reicht an KMU, an deren wirtschaftlichen Stabilität der Freistaat aufgrund seiner Gesellschafterstellung ein besonderes Interesse hat, die Förderung nicht in Form von Darlehen, sondern mittels Zuwendungsbescheid als Verwaltungsakt aus. Dies dient dem Zweck, die Rechtsfolgen des § 39 InsO, also die Qualifizierung als Nachrangdarlehen im Insolvenzfall, zu vermeiden. Sollte dies aufgrund dieser Verfahrenspraxis tatsächlich zu dieser insolvenzrechtlichen Folge führen, würde eine derartige Forderung aufgrund des fehlenden Darlehens-

charakters automatisch zu einer vorrangig zu berücksichtigenden Insolvenzforderung nach § 38 InsO „hinaufqualifiziert“. Demgegenüber wäre anderen „Drittgläubigern“, die in der Krise ein Gesellschafterdarlehen außerhalb der Sphäre des Freistaates an das KMU ausgereicht haben, aufgrund der zwingenden Vorschriften der InsO eine Besserstellung als einfache Insolvenzgläubiger i. S. d. § 38 InsO verwehrt.

- 9 Eine Rechtfertigung für diese versuchte Besserstellung im Falle einer Gesellschafterstellung des Freistaates bleibt das SMWA schuldig.
- 10 Grundrechte sind Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat. Eine Besserstellung des Staates durch Reduzierung des Risikos des Forderungsausfalls im Fall der Gesellschafterstellung des Freistaates im Vergleich zu anderen Gesellschaftern ist nicht mit dem Abwehrcharakter vereinbar.
- 11 Ein allumfassendes Rechtfertigungspotential finanzieller Erwägungen, z. B. durch das fiskalische Bemühen, Ausgaben zu sparen, sieht auch das Bundesverfassungsgericht nicht als hinreichenden Differenzierungsgrund an. Dies gilt im Erst-Recht-Schluss für eine komplette Bevorzugung des Staates aufgrund seiner Gesellschafterstellung.

## 2.2 Fehlende Rentabilitätsprüfung bei Förderungen während einer finanziellen Krise

- 12 Primäre Förderziele sind bei KMU in finanziellen Schwierigkeiten die Erhaltung von Arbeitsplätzen sowie die Wiederherstellung der Rentabilität. Um zu entscheiden, ob ein finanziell angeschlagenes Unternehmen am Markt wieder gesunden kann, bedarf es nach der Auffassung des SRH in erster Linie einer insolvenzrechtlich orientierten Prüfung. Erst wenn ausgeschlossen werden kann, dass auch nach Förderung über das Vermögen des KMU ein Insolvenzverfahren eröffnet werden muss, ist nach Ansicht des SRH eine Förderung wirtschaftlich, sparsam und sinnvoll. Ist dem nicht so, liegt ein Verstoß gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 SäHO) auf der Hand.
- 13 Ob ein Unternehmen überschuldet ist oder nicht, kann rechnerisch ermittelt werden. Insolvenzrechtler prüfen dabei insbesondere die sog. Fortführungsprognose i. S. d. § 19 InsO. Ist diese positiv, ist kein Eröffnungsgrund der Überschuldung gegeben; die Verbindlichkeiten eines Unternehmens können innerhalb eines 12-Monats-Zeitraums gedeckt werden, sodass eine finanzielle Gesundung überwiegend wahrscheinlich ist.

## 2.3 Fehlende Rechtsgrundlage für Massedarlehen

- 14 Der Freistaat Sachsen fördert auch Unternehmen, die gerade ein eröffnetes Insolvenzverfahren durchlaufen, mit sog. Massedarlehen. Im Prüfungszeitraum betrug deren Summe 3,1 Mio. €. Massedarlehen werden von Insolvenzverwaltern bei Massegläubigern, also bei vorrangig zu befriedigenden Gläubigern, deren Forderung nach Insolvenzeröffnung entstanden ist, aufgenommen. Sie dienen in der Regel der Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes durch die Beseitigung einer Zahlungsunfähigkeit.
- 15 Die Förderrichtlinie enthält nach Ansicht des SRH keine Rechtsgrundlage für derartige Förderungen bei weit fortgeschrittener Illiquidität.

## 2.4 Mehrfache Förderung trotz fehlender Rentabilität

- 16 Der SRH hat weiterhin festgestellt, dass bei einigen untersuchten Einzelfällen kein koordinierter und zielführender Einsatz der einzelnen Förderinstrumente erfolgte. So wurden beispielsweise mehrere Darlehen nacheinander gewährt, ohne dass eine Verbesserung der Finanzlage des Unternehmens seitens der SAB geprüft wurde.

## 2.5 Intransparente Vergütungshöhe der SAB

- 17 Die SAB als Bewilligungsbehörde entnimmt nach entsprechender Abrechnung ihre Vergütung direkt aus dem durch sie verwalteten Fonds, aus denen auch die Förderung erfolgt.
- 18 Vergütungsgrundlage sind zwei Sondervereinbarungen, die mit dem SMWA geschlossen wurden. Nach Ansicht des SRH verstößt die Entnahme der Vergütung der SAB direkt aus den Fonds gegen § 4 Abs. 2 Sächsisches Förderfondsgesetz, wonach lediglich die zur Verwaltung der Sondervermögen notwendigen Kosten aus dem Fondsvermögen gedeckt werden können.

- <sup>19</sup> Nach den Angaben der SAB sei die Vergütungshöhe gerechtfertigt, weil die Bank für beide Förderprogramme spezielle Fachkenntnisse vorhalten müsse, die im klassischen Kreditgeschäft nicht erforderlich wären, weil die Finanzierung von Unternehmen in Schwierigkeiten kein normales Bankgeschäft sei. Nach den Feststellungen des SRH wurde seitens der SAB auf externe Gutachten verwiesen, die teilweise insolvenzrechtlich zu beanstanden waren.
- <sup>20</sup> Der SRH hat zudem festgestellt, dass diese Vergütungsregelungen aufgrund ihrer Intransparenz nicht übersichtlich, nachvollziehbar und rechtssicher ausgestaltet sind.
- <sup>21</sup> Konkret betrug die Vergütung der SAB im Prüfungszeitraum von 2018 bis 2021 bei der Förderung von Unternehmen in der finanziellen Krise insgesamt 2,52 Mio. €. Aufgrund der Aussetzung der Insolvenzantragspflicht im Zuge der Corona-Pandemie ist die Förderung im Jahr 2021 rückläufig, ohne dass sich auch die seitens der SAB entnommenen Verwaltungskosten proportional verringerten.
- <sup>22</sup> Auch bei der Förderung nach der Überwindung der finanziellen Krise steht die Quantität des Fördergeschehens in keinem nachvollziehbaren Verhältnis zur Vergütung der Bank. Obwohl es im Jahr 2021 coronabedingt weder Anträge noch Bewilligungen gab, stiegen die entnommenen Verwaltungskosten weiter an. Neben den Anträgen und Bewilligungen der Jahre 2018 bis 2021 wurden durch die SAB 8 Darlehen aus Bewilligungen vor 2018 (sog. Bestandskonten) betreut. Seit 2018 wurden lediglich 6 Anträge gestellt und 2 Bewilligungen erteilt. Der stetige Anstieg der Aufwendungen der SAB ist hiermit nicht erklärbar.
- <sup>23</sup> Das SMWA teilte mit, es bestünde keine Rechtsgrundlage auf Information über die tatsächliche Kostenstruktur sowie kein Recht auf Einsichtnahme in die Interne Leistungsrechnung der SAB. Daher könnten lediglich Plausibilitätsprüfungen stattfinden.

### 2.6 Zusammenlegung der Fonds

- <sup>24</sup> Aufgrund der hohen Vergütungen der SAB für beide Fonds und des geringen Fördergeschehens eines Fonds empfiehlt der SRH die Zusammenlegung der Fonds für alle Fördergegenstände beider Förderprogramme. So können Aufwendungen für die Verwaltung eines Fonds sowie Transferkosten eingespart werden.

## 3 Folgerungen

- <sup>25</sup> **3.1** Es ist auf eine einheitliche, dem Gleichheitsgebot entsprechende Förderung zu achten. Das SWMA sollte generell festlegen, ob die Förderung privatrechtlich mittels Darlehen oder verwaltungsrechtlich durch Zuwendungsbescheid erfolgt, um eine Ungleichbehandlung von Unternehmen, an denen der Freistaat Sachsen beteiligt ist, zu vermeiden.
- <sup>26</sup> **3.2** Der SRH schlägt als zusätzliches Förderkorrektiv die Prüfung einer Fortführungsprognose analog § 19 InsO vor, um eine einheitliche Abgrenzung zur Durchführung eines Regelinsolvenzverfahrens zu ermöglichen.
- <sup>27</sup> **3.3** Bei der Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit durch Ausreichung von Massedarlehen sollte nach Ansicht des SRH vor dem Hintergrund der Begrenzung von Wettbewerbsverfälschungen keine Förderung erfolgen. Im Übrigen ist der Richtlinienentwurf hinsichtlich der Fördervoraussetzungen bei Massedarlehen zu konkretisieren.

- 28 **3.4** Im Falle einer eingetretenen Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung sollte nach Ansicht des SRH generell keine Förderung erfolgen, weil ein drohender Forderungsausfall in diesen Fällen nach den Feststellungen des SRH überwiegend wahrscheinlich ist.
- 29 **3.5** Der SRH hat dem SMWA die Festlegung von transparenten Vergütungssätzen auf der Grundlage der tatsächlich entstandenen Kosten für die konkret erbrachten Leistungen vorgeschlagen. Nur so könne die Vergütungsvereinbarung eine Anreizfunktion für eine sparsame Wirtschaftsführung sicherstellen.
- 30 **3.6** Das SMWA sollte die im Rahmen der Prüfung in Aussicht gestellte Zusammenlegung der Fonds weiterverfolgen.

#### 4 Stellungnahme

- 31 **4.1** Das SMWA widerspricht der Rechtsauffassung des SRH, dass die Bewilligung von Rettungs- und Umstrukturierungsdarlehen durch Zuwendungsbescheide anstelle von privatrechtlichen Darlehensverträgen in den Fällen, in denen der Freistaat Sachsen stiller Gesellschafter des Zuwendungsempfängers ist, gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstößt. Es mangle bereits an einer relevanten Ungleichbehandlung. Der Freistaat bzw. die SAB als Insolvenzgläubiger würden weder im Wege der Eingriffs- noch der Leistungsverwaltung tätig, sodass es für eine rechtswidrige Ungleichbehandlung an einem staatlichen Handeln fehle, welches Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Art. 3 GG sei. Selbst wenn man von einer Ungleichbehandlung ausgehen würde, wäre diese jedenfalls gerechtfertigt. Die Gesellschafterstellung des Freistaats bzw. der SAB ergäbe sich nicht wie bei anderen Gesellschaftern aus einer auf Gewinnerzielung gerichteten wirtschaftlichen Betätigung, sondern aus der Gewährung einer Wirtschaftsförderung in Form einer zeitlich befristeten stillen Beteiligung. Diese unterschiedliche Intention und Wirkweise der Gesellschafterstellung rechtfertige es, bei der späteren Gewährung eines Förderdarlehens die Rechtsfolgen eines Gesellschafterdarlehens in einer Insolvenz durch nur der öffentlichen Hand zustehende Instrumente – die Gewährung durch Verwaltungsakt – zu begrenzen. Das SMWA gehe deshalb auch davon aus, dass diese Argumentation in einer insolvenzrechtlichen Auseinandersetzung die Besserstellung der öffentlichen Hand als stiller Gesellschafter rechtfertigt mit der Folge, dass diese Bestand hätte.
- 32 **4.2** Das SMWA kritisiert eine fehlende Differenzierung zwischen der Bewilligung kurzfristiger Rettungsdarlehen als „Brückenfinanzierung“ und der Bewilligung von langfristigen Umstrukturierungsdarlehen. Bei Letzterem sei eine qualifizierte Fortführungsprognose wesentlicher Bestandteil des erforderlichen Sanierungskonzeptes. Für die Gewährung von Rettungsdarlehen sei die vorherige Prüfung der Fortführungsprognose zeitlich und kapazitiv nicht leistbar und zudem weder beihilferechtlich noch zuwendungs- oder haushaltsrechtlich geboten. Auch schreibe die bundesrechtliche Rahmenregelung keine Fortführungsprognose vor.
- 33 **4.3** Die Richtlinie enthielte mit den Regelungen für Rettungsdarlehen eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Gewährung von Massedarlehen. Deshalb werde der Feststellung des SRH ausdrücklich widersprochen, dass die Förderung ohne Rechtsgrundlage erfolgte. Das SMWA sei aber bereit, die Richtlinie um eine ausdrückliche Regelung zu ergänzen.
- 34 **4.4** Auch bei dieser Prüfungsfeststellung verkenne der SRH die unterschiedlichen Voraussetzungen und Konditionen für Rettungs- und Umstrukturierungsdarlehen. Es entspreche dem normalen Verlauf einer Förderung von Unternehmen in Schwierigkeiten, dass ein Rettungsdarlehen auf Grundlage eines Umstrukturierungsplanes in ein Umstrukturierungsdarlehen umgeschuldet wird. Dies sei in den vom SRH bemängelten Einzelfällen der Fall.

<sup>35</sup> **4.5** Das SMWA weist darauf hin, dass das teilweise nicht lineare Verhältnis von Antragseingang bzw. Bewilligungen damit begründet sei, dass die SAB speziell für diese Förderprogramme Personal mit besonderen Fachkenntnissen vorhalten muss, weil die Finanzierung von Unternehmen in Schwierigkeiten kein normales Bankgeschäft sei. Aus diesem Grund gäbe es hier immer einen von den tatsächlichen Bewilligungsvolumina unabhängigen Grundaufwand.

<sup>36</sup> **4.6** Eine weitere Stellungnahme zur Fondszusammenlegung erfolgte nicht.

## 5 Schlussbemerkungen

<sup>37</sup> **5.1** Der SRH bedauert die in der Stellungnahme vom 5. Mai 2023 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages abweichende Positionierung des SMWA im Vergleich zum vorangegangenen Austausch der Rechtsansichten. In seiner Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung vom 28. Februar 2023 hatte das SMWA die Ungleichbehandlung unstreitig gestellt. Daher wurde eine Ungleichbehandlung auch im Abschlussgespräch mit dem SRH am 20. April 2023 nicht mehr problematisiert. Vielmehr wurde seitens des SMWA dem Hinweis des SRH, dass jedwede gesellschaftsrechtliche Stellung des Darlehensgebers des Freistaates als Rechtsfolge aufgrund des Finanzierungscharakters im Ergebnis eine Nachranggläubigerschaft i. S. d. § 39 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 InsO nach sich ziehen könnte, und zwar unabhängig ob ein Zuwendungsbescheid oder Darlehensvertrag vorliegt, im Gespräch zugestimmt. Das SMWA räumte dabei selbst ein, die Förderung – unabhängig von möglichen gesellschaftsrechtlichen Beteiligungen – zukünftig ausschließlich in Form von privaten Darlehensverträgen ausreichen zu wollen. Dass die Ausreichung eines Darlehens mittels Verwaltungsakt rechtlich nicht als Leistungsverwaltung des Freistaates zu qualifizieren und damit die Anwendbarkeit des Art. 3 GG ausgeschlossen sein soll, ist aus Sicht des SRH rechtlich nicht nachvollziehbar.

<sup>38</sup> **5.2** In der Förderrichtlinie wird als Förderzweck die Rentabilität, also die wirtschaftliche Gesundung des Unternehmens, vor die Klammer gezogen, d. h. sie ist nach Ansicht des SRH unabhängig von der Art des Darlehens vorab zu prüfen. Eine solche Vorprüfung war in den geprüften Einzelfällen nicht dokumentiert. Ist bereits bei der Gewährung einer „Brückenfinanzierung“ absehbar, dass eine Umschuldung in ein Umstrukturierungsdarlehen erfolgen muss, weil bei Fälligkeit nicht mit einer Darlehensrückzahlung zu rechnen ist, so ist nach Ansicht des SRH zwingend die Prüfung einer positiven Fortführungsprognose geboten. Die bundesrechtlichen Regelungen bilden – so bereits der Wortlaut – lediglich die Rahmenbedingungen ab. Für die konkrete Ausgestaltung sind die Länder aufgrund ihrer Haushaltshoheit zuständig. Die jeweiligen Förderrichtlinien sind seitens des Freistaates so auszugestalten, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in § 7 SÄHO gewährleistet ist.

<sup>39</sup> **5.3** Der SRH begrüßt die Bereitschaft des SMWA zur Ergänzung der Förderrichtlinie.

<sup>40</sup> **5.4** Der SRH hat insbesondere im Abschlussgespräch deutlich gemacht, dass die Umwandlung von Rettungs- in Umstrukturierungsdarlehen nicht zu beanstanden ist. Bemängelt wurde allerdings die Ausreichung mehrerer, hintereinander gelagerter Darlehen ohne Erreichung des Förderzwecks – der wirtschaftlichen Gesundung des in die Liquiditätskrise geratenen Unternehmens.

<sup>41</sup> **5.5** Der SRH verkennt nicht, dass aufgrund der insolvenzrechtlichen Komplexität des Fördergeschehens besondere Fachkenntnisse erforderlich sind. Dies hat jedoch keinen Einfluss auf die Feststellung des SRH, dass die Vergütungshöhe der SAB transparent und nachvollziehbar sein muss.

<sup>42</sup> **5.6** Der SRH hält an seiner Folgerung der Zusammenlegung der Fonds ausdrücklich fest.



## Bruststern des Weißen Adler-Ordens – Der Versuch der Rückführung von Diebesgut durch die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden

11

Transaktionen im kriminellen Milieu überschreiten klar die Handlungskompetenz der SKD. Die Entscheidung, Diebesgut zurückkaufen zu wollen, war allein von Eigeninteressen der SKD geprägt. Risiken und Folgewirkungen derartiger Geschäfte für den Freistaat Sachsen blieben unbeachtet.

Das Handeln der SKD im Rahmen des Rückführungsversuches macht offensichtlich, dass es in den SKD an Verständnis fehlt, Teil der Staatsverwaltung zu sein. Den SKD fehlen grundlegende Kenntnisse des Verwaltungsorganisationsrechts.

Die vom SRH zuletzt festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Haushalts- und Wirtschaftsführung durch die SKD lassen nicht auf eine geordnete Geschäftsführung schließen.

### 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Der Einbruch in das Grüne Gewölbe und der Diebstahl kunst- und kulturgeschichtlich bedeutender Schmuckstücke, darunter auch der Bruststern des polnischen Weißen Adler-Ordens, aus den Räumen des Historischen Grünen Gewölbes am 25. November 2019 stellt eine Zäsur für die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden (SKD) dar, gehört das entwendete Kunstgut doch zu einer einzigartigen Sammlung, die weltweit Beachtung findet.
- <sup>2</sup> Zum Auffinden und zur Rückführung der gestohlenen Juwelen warben die SKD um Spenden von Privatpersonen. Ein solches Rückführungsangebot ging Ende Dezember 2021 bei den sächsischen Ermittlungsbehörden ein. Wenige Tage vor dem 20. Dezember 2021 kontaktierte ein angeblicher Diamantenhändler aus Antwerpen einen in der Kunstszene bekannten niederländischen Kunstdetektiv. Ausweislich der Darstellung des SMWK in Beantwortung der Kleinen Anfragen LT-Drs. 7/11377 und 7/11393<sup>1</sup> gab dieser vor, den entwendeten Bruststern des polnischen Weißen Adler-Ordens für 40.000 € zum Kauf angeboten bekommen zu haben und diesen zum Zweck der Rückführung an die SKD kaufen zu wollen.
- <sup>3</sup> Nach Beratungen mit Landeskriminalamt (LKA) und Staatsanwaltschaft entschied die Generaldirektorin der SKD auf das Angebot des Diamantenhändlers einzugehen und die Rückführung selbst durchzuführen. In die Beratungen war auch ein von den Spendern beauftragter Rechtsanwalt eingebunden. Am 26. Dezember 2021 reisten Mitglieder der Geschäftsführung der SKD und ein sachverständiger Mitarbeiter der SKD im Rahmen einer Dienstreise nach Antwerpen.
- <sup>4</sup> Die zum Zwecke des Rückerwerbs benötigten Barmittel i. H. v. 40.000 € waren angabegemäß der Generaldirektorin der SKD im Vorfeld der Reise von einem privaten Spender persönlich übergeben worden. Der Spender war in die unmittelbare Transaktion in Antwerpen nicht eingebunden. Ebenso trat das LKA nicht aktiv in Erscheinung.<sup>2</sup>
- <sup>5</sup> Die Geldübergabe erfolgte in Antwerpen zunächst von den SKD an den Kunstdetektiv. Dieser überbrachte das Bargeld dann, wie im Vorfeld mit den SKD vereinbart, an den angeblichen Diamantenhändler in dessen vermeintlicher Privatwohnung. Die Transaktion scheiterte, weil der Diamantenhändler nicht mit dem Bruststern zurückkehrte.
- <sup>6</sup> Das SMWK als vorgesetzte Behörde war über die Dienstreise nach Antwerpen und deren Anlass nicht informiert.
- <sup>7</sup> Der SRH ist mit seiner Prüfung der Frage nachgegangen, wie der Einsatz von Mitteln zur Rückführung von Diebesgut durch staatliche Stellen haushaltsrechtlich zu bewerten ist und welche Risiken sich damit verbinden.

<sup>1</sup> Kleine Anfrage des Abgeordneten Rico Gebhardt (DIE LINKE), LT-Drs. 7/11393, Antwortschreiben des SMWK vom 20. Dezember 2022; Kleine Anfrage des Abgeordneten Thomas Kirste (AfD), LT-Drs. 7/11377, Antwortschreiben des SMWK vom 20. Dezember 2022.

<sup>2</sup> Ebd.

## 2 Prüfungsergebnis

### 2.1 Annahme von Spendengeldern zur Rückführung des Brustordens

- 8 Den SKD standen keine eigenen Finanzmittel zur Verfügung, die sie ihrer Zweckbestimmung nach für einen möglichen Rückerwerb der gestohlenen Kunstgüter einsetzen konnten. Die SKD haben daher bei privaten Spendern um finanzielle Mittel geworben. Ziel war es, einen Betrag von 7 Mio. € einzuwerben.
- 9 Zu dem Zeitpunkt als die SKD die Barmittel für den Rückerwerb in Antwerpen erhalten haben, wurden die Barmittel als Einnahme der SKD staatliches Geld.
- 10 Zuwendungen Dritter sind Finanzierungsmittel der SKD<sup>3</sup> und unterliegen als solche den finanzverfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Vorschriften des Freistaates Sachsen wie Zuschüsse aus dem Staatshaushalt. Eine Zweckbindung von Mitteln ist nicht unüblich. Auch andere Einnahmen der SKD, wie Projektzuschüsse, dürfen meist nur zu einem bestimmten Zweck eingesetzt werden und müssen zurückgezahlt werden, wenn das Projekt nicht realisiert oder der Zweck nicht erfüllt wird.
- 11 Die später von den SKD geäußerte Auffassung, dass die Geschäftsführung der SKD hier nur als Bote des privaten Spenders für dessen Geschäft aufgetreten sein soll, ist aus den Umständen der Einwerbung der Mittel und der Durchführung der Transaktion nicht nachvollziehbar. Die Generaldirektorin selbst hat sich im Namen der SKD an Privatpersonen gewandt, damit diese Mittel für die Wiedererlangung des Schmuckes zur Verfügung stellen. Die Gelder dienten von Beginn an nicht für eigene Zwecke des Spenders, sondern sollten neben der Auslobung für Hinweise zum Auffinden der Schmuckstücke auch von der SKD für die Rückerlangung des Diebesgutes eingesetzt werden.
- 12 Nachdem der Spender zugesagt hatte die Mittel bereitzustellen, lag die Letztentscheidung, auf das Angebot des Diamantenhändlers einzugehen und die Transaktion durchzuführen, bei den SKD. Damit war es eine Transaktion der SKD. Die SKD bestimmten über das Ob der Reise, deren Teilnehmer und waren Hauptakteur der Transaktion in Antwerpen. Damit die Barmittel für die Transaktion rechtzeitig zur Verfügung standen, wurden sie auf Initiative der SKD zunächst durch den Freundeskreis der SKD<sup>4</sup> bereitgestellt.<sup>5</sup> Mit der Annahme der Mittel ist eine Vermögensverschiebung zugunsten der SKD eingetreten. Die Mittel stellen damit eine Einnahme der SKD dar.
- 13 Die Geschäftsführung der SKD hat die mit der Rückführung verbundenen Aktivitäten im Übrigen selbst als Erledigung eines Dienstgeschäfts bewertet, indem sie noch am 23. Dezember 2021 eine Dienstreise beantragt und später auch gegenüber dem Freistaat abgerechnet hat. Die Geschäftsleitung begründete ihre Anwesenheit damit, dass die Museumsleitung üblicherweise derartige Transaktionen selbst durchführt. Zudem sah der Kaufmännische Direktor der SKD in seiner Zeugenvernehmung noch im Januar 2022 bei der Polizei einen Vermögensschaden bei den SKD und die Mittel als Spende an. An dieser Darstellung hielt er später bei seiner Zeugenvernehmung im Strafprozess nicht mehr fest.<sup>6</sup>
- 14 Die Auffassung der Geschäftsführung der SKD, hier nur als Bote des Spenders gehandelt zu haben, ist nicht vereinbar mit der Stellung der SKD als Teil der Staatsverwaltung. Zum einen haben die SKD keine Wahl, einmal wie Private aufzutreten, die privates Geld nach Antwerpen bringen, der Weg dorthin und der Aufenthalt dort dann aber eine dienstliche Angelegenheit sein soll, die vom Freistaat Sachsen zu finanzieren ist. Zum anderen wollte der Spender selber nicht den Bruststern erwerben, sondern lediglich den SKD finanzielle Unterstützung leisten, damit diese den Bruststern zurückerhalten.
- 15 Der Geschäftsführung der SKD war bewusst, dass die Zuschüsse aus dem Haushalt des Freistaates Sachsen nicht für einen Rückerwerb eingesetzt werden durften. Die von den SKD vorgenommene Klassifizierung als private Mittel dient im Ergebnis dem Ziel, die Regelungen ordnungsgemäßer Haushaltsführung zu umgehen. Dies ist rechtsmissbräuchlich.

<sup>3</sup> Ziffer XIII. Nr. 2 der Verwaltungsvorschrift des SMWK für die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden.

<sup>4</sup> MUSEIS SAXONICIS USUI – Freunde der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden e. V.

<sup>5</sup> Zeugenaussage des Kaufmännischen Direktors der SKD im Hauptverhandlungstermin vor dem Landgericht Dresden (Az.: 16 Kls 422 Js 1897/22) am 23. Mai 2023.

<sup>6</sup> Ebd.



## 2.2 Fragwürdiger Einsatz staatlicher Mittel zur Rückführung von Diebesgut

- <sup>16</sup> Die SKD sind ein Staatsbetrieb gem. § 26 SÄHO, wonach sie rechtlich unselbstständig und Teil der Staatsverwaltung sind. Die SKD sind bei dem Einsatz ihrer Mittel an die Regeln ordnungsgemäßer Haushaltsführung gebunden. Seitens der SKD dürfen Ausgaben nur getätigt werden, wie sie zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben des Landes notwendig sind (§§ 6, 34 SÄHO). Was unter musealen Gesichtspunkten vielleicht notwendig und wünschenswert ist, kann in der Gesamtbetrachtung dennoch negative Effekte für das Gemeinwesen haben, was in Folge den Einsatz staatlicher Mittel verbietet.
- <sup>17</sup> Eine Rückführung des Bruststerns in den Besitz der SKD wäre ohne Zweifel von großer Bedeutung für den Freistaat Sachsen gewesen. Der Geschäftsführung der SKD war andererseits bewusst, dass die beabsichtigte Transaktion zwangsläufig dazu führen würde, mit Personen in Verbindung zu treten, die einem kriminellen Milieu angehören und außerhalb der Rechtsordnung agieren.
- <sup>18</sup> Aufgrund des engen zeitlichen Abstandes zum Diebstahl aus dem Grünen Gewölbe war auch offensichtlich, dass die Anbieter hinter dem Diamantenhändler keine arglosen Verkäufer sein konnten, die ihrerseits den Bruststern gutgläubig erworben hatten. Die Anbieter wollten wirtschaftlich von dem Diebstahl und der Zwangssituation der SKD profitieren. Schon das Ausschließen eines Kontaktes zur Polizei durch den Diamantenhändler lässt den Schluss zu, dass die Vertreter der SKD selbst davon ausgehen mussten, dass sie mit einem kriminellen Milieu in Verbindung treten würden, und bereit waren, diesem die 40.000 € zukommen zu lassen. Die Gefahr der Finanzierung krimineller Strukturen durch die SKD war offensichtlich.
- <sup>19</sup> Nicht ohne Grund besteht staatlicherseits Zurückhaltung bspw. bei Zahlung von Lösegeldern bei Entführungen bzw. eine enge Reglementierung des Einsatzes von Kaufgeldern im Rahmen der Verbrechensbekämpfung. Hier besteht immer die Gefahr, dass mit den Mitteln der Anschein von Zahlungsbereitschaft gesetzt und hierdurch ein Risiko für Nachahmungstaten geschaffen wird. Zudem ist es gerade staatliches Bestreben, die Finanzierung krimineller Strukturen zu unterbinden, um deren Agieren zurückzudrängen. Strafbewehrte Gesetze wurden hierfür geschaffen. Diese Zielsetzung würde durch Zahlungen in das kriminelle Milieu hingegen unterlaufen. Der SRH hat Zweifel, ob bei sachgerechter Rechtsgüterabwägung die Wahrung der Rechtsordnung zurückgestellt werden kann, um den Bruststern wieder in Besitz nehmen zu können.
- <sup>20</sup> Die SKD sahen ihr Vorgehen insbesondere unter Verweis auf den Rückerwerb der im Jahr 1979 gestohlenen Bilder in Gotha gerechtfertigt. Der Sachverhalt liegt hier nach Ansicht des SRH anders, da der Inhaber der Bilder diese freiwillig und ohne Gegenleistungen herausgegeben und sich gerade an der Tat nicht bereichert hat. Ersetzt wurden hier lediglich die im Zusammenhang mit den Herausgabeverhandlungen entstandenen Rechtsberatkosten.<sup>7</sup>
- <sup>21</sup> Die SKD haben allein unter dem Eindruck gehandelt, mit der Transaktion den Bruststern für die Kunstsammlungen zurückzuerlangen und die Reputation der SKD zu stärken. Dass das Geschäft möglicherweise Risiken für die staatlichen Gemeinwohlbelange der Sicherheit und Ordnung setzt, wurde nicht überlegt.
- <sup>22</sup> Die Mittel wurden für Zwecke eingesetzt, die in der Gesamtschau dem staatlichen Interesse entgegenstehen. Der SRH ist der Auffassung, dass unter diesen Umständen die SKD die Ausgabe aus haushaltsrechtlichen Erwägungen keinesfalls hätten tätigen dürfen.

## 2.3 Fehlende Einbeziehung des SMWK

- <sup>23</sup> Die Entscheidungskompetenz nach dem Statut der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden umfasst die museumsfachliche Entwicklung der SKD und museumsübergreifende Fragen.
- <sup>24</sup> Die Entscheidung, mit einem kriminellen Milieu in Verbindung zu treten und kriminellen Strukturen finanzielle Mittel zukommen zu lassen, um den Bruststern zurückzuerlangen, hat mögliche Auswirkungen auf übergeordnete staatliche Interessen und überstieg ganz offensichtlich die Grenzen der sachlichen Zuständigkeit der SKD für museale Belange.

---

<sup>7</sup> [Gotha\\_Krimi\\_Auszug\\_JB\\_2019-2020.pdf \(ernst-von-siemens-kunststiftung.de\)](#), zuletzt geöffnet am 28. April 2023; [Kunstraub von Gotha - Rückgabe der gestohlenen Gemälde "unvergleichlich" | deutschlandfunk.de](#), zuletzt geöffnet am 28. April 2023.

- 25 Dieser Alleingang rechtfertigt sich für die SKD angabegemäß mit Geheimhaltungsinteressen, deren Nichteinhaltung die Rückführung möglicherweise vereitelt hätte. Andererseits wurde die Dienstreise nach Antwerpen von insgesamt 3 Personen aus dem Bereich der SKD durchgeführt. Dies legt nahe, dass innerhalb der SKD ein solcher Geheimhaltungszwang nicht gesehen wurde. Die Information war auch vom LKA, einer im Umgang mit Geheimchutzfragen routinierten Sicherheitsbehörde des Freistaates Sachsen, nicht als geheim und damit als Verschlusssache i. S. d. Sächsischen Sicherheitsüberprüfungsgesetzes eingestuft worden. Selbst wenn eine Einstufung als Verschlusssache hätte erfolgen müssen, hätte diese unter Einhaltung der Bestimmungen der Verschlusssachenanweisung der Staatsregierung an das SMWK weitergegeben werden dürfen.
- 26 Die Vertraulichkeit der Information rechtfertigt daher nicht, dass das SMWK nicht in die Entscheidungsfindung einbezogen wurde.
- 27 Die Frage der Rückführung hätte dem SMWK als übergeordnete Behörde zur Entscheidung vorgelegt werden müssen. Die SKD haben ihre Entscheidungskompetenz überschritten.

#### 2.4 SKD als Teil der Staatsverwaltung

- 28 Die SKD sind als Staatsbetrieb Teil der Staatsverwaltung und dem SMWK unmittelbar nachgeordnet. Ihre Beschäftigten sind Bedienstete des Freistaates Sachsen. Auch für die SKD gelten die Maßstäbe, die an staatliches Handeln gestellt werden.
- 29 Beginnend mit der Einschätzung, dass keine staatlichen Mittel für den gescheiterten Rückführungsversuch eingesetzt wurden, bis hin zur fehlenden Einbeziehung des SMWK aus vermeintlichen Geheimhaltungsgründen wird deutlich, dass die Durchsetzung musealer Belange für die SKD Priorität vor der Einhaltung der für sie geltenden Regeln staatlichen Handelns hat. Es lässt Rückschlüsse auf das fehlende Verständnis der SKD, Teil der Verwaltung des Freistaates Sachsen zu sein und als solcher dem Gesetz unterworfen zu sein, zu.
- 30 Die zur Entscheidungsfindung notwendige Beachtung von Verwaltungsabläufen und Prozessen fehlt bei den SKD und solche Prozesse sind dort auch nicht etabliert. Bereits die bisherigen Prüfungsergebnisse des SRH zum Kunsterwerb (vgl. Jahresbericht 2022 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 34) zeigen, dass bei den SKD Defizite bei der Anwendung des Haushaltsrechtes und finanzverfassungsrechtlicher Grundsätze bestehen. Dabei wurde auch kritisiert, dass die seit 2009 bestehende Pflicht zur Einführung einer Geschäftsordnung nicht erfüllt wurde.
- 31 Die SKD nehmen keine Sonderstellung ein. Sie sind Teil des Freistaates Sachsen und auch an sie werden die gleichen Maßstäbe angelegt, wie an andere Stellen, die staatlich handeln.
- 32 Das Agieren der SKD im Rahmen des Rückführungsversuches zeigt, dass das Verständnis der SKD, Teil der Staatsverwaltung zu sein, deutlich nachgeschärft werden muss. Die ähnlich gelagerten Verstöße gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung lassen nicht von einer geordneten Geschäftsführung ausgehen.

#### 3 Folgerungen

- 33 Die SKD haben die Einhaltung des Prinzips der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in ihrem Geschäftsbetrieb sicherzustellen. Hierzu sind von ihnen Geschäftsprozesse festzulegen und interne Kontrollsysteme einzuführen. Das SMWK muss die Umsetzung eng überwachen und alle aufsichtsrechtlichen Instrumente ausschöpfen.
- 34 Der SRH hält es für notwendig, dass die seit 2009 ausstehende Geschäftsordnung nun zwingend erlassen werden muss und mit Regelungen der Aufbau- und Ablauforganisation untersetzt wird.
- 35 Die SKD sind aufgefordert, Ersatzansprüche des Freistaates Sachsen gegen den Diamantenhändler hinsichtlich ihres Vermögensschadens umgehend zu prüfen und geltend zu machen.

#### 4 Stellungnahme

- <sup>36</sup> Das SMWK bestätigt den Sachverhalt dahingehend, dass es über den Versuch der Rückführung des gestohlenen Bruststerns nicht informiert war.
- <sup>37</sup> Aus Sicht des SMWK geht der SRH von einem unzutreffenden Sachverhalt aus und zieht demzufolge unzutreffende haushaltsrechtliche Schlussfolgerungen. Der vom SRH dargestellte Sachverhalt entspreche nicht den von den SKD und dem Vertreter der Privatinitiative berichteten Tatsachen. Die Beschäftigten der SKD wären im Auftrag der privaten Initiative an der versuchten Rückführung des Schmuckstückes beteiligt gewesen. Die finanziellen Mittel der privaten Initiative seien durch Übergabe an die SKD-Beschäftigten in deren Funktion als für die Initiative handelnde Personen nicht in das Eigentum des Staatsbetriebes übergegangen und stellten damit zu keinem Zeitpunkt staatliche Mittel dar. Bei einem Scheitern der Geldübergabe hätte für die Beauftragten die Pflicht bestanden, das Geld an die Initiative zurückzugeben. Den Verlust trage allein die private Initiative. Somit fehle es an einer Grundlage für die haushaltsrechtlichen Folgerungen des SRH sowie dessen Annahme von Ersatzansprüchen der SKD.
- <sup>38</sup> Zum Stand der Erarbeitung der Geschäftsordnung für die SKD hat das SMWK dem SRH mit Schreiben vom 29. März 2023 einen gesonderten Bericht erstattet. Der Entwurf der Geschäftsordnung befinde sich aktuell zwischen SKD und SMWK in der Abstimmung. Nach entsprechender Befassung im Verwaltungsrat der SKD werde deren Inkraftsetzung bis Anfang Juli 2023 angestrebt.
- <sup>39</sup> Am 11. Mai 2023 legten die SKD noch eine Ergänzung des Sachverhalts vor. Danach wurden die Barmittel nicht von einem privaten Spender übergeben, sondern von einer Bank in bar abgeholt. Der dienstliche Zweck der Reise bestand darin, das Bargeld an den Kunstdetektiv zu übergeben, anschließend ein gestohlenen Objekt in Empfang zu nehmen und nach Dresden zurückzubringen.

#### 5 Schlussbemerkungen

- <sup>40</sup> Der im Nachgang zu den Erhebungen des SRH am 11. Mai 2023 vorgelegte Sachverhalt widerspricht teilweise den Sachverhaltsdarstellungen der SKD. Unabhängig davon führt er aber zu keiner anderen Bewertung durch den SRH.
- <sup>41</sup> Der private Spender hat den SKD die Mittel zur Verfügung gestellt, damit nicht er, sondern die SKD die Forderung des Diamantenhändlers erfüllen und den Bruststern wieder in Besitz nehmen können. Die Darstellung, dass die SKD nur Bote für den Spender gewesen ist, verfängt nicht, betrachtet man die Gesamtumstände, dass es sich hier um eine Transaktion der SKD handelte, für die sie selber um Mittel bei privaten Spendern geworben haben.
- <sup>42</sup> Dass die Geschäftsführung eines sächsischen Staatsbetriebes, der ein Teil der staatlichen Verwaltung ist, parallel zu ihrem Dienstgeschäft als Bote Gelder für Dritte ins Ausland transferiert und ganz losgelöst von der dienstlichen Stellung für Dritte Transaktionen mit einem augenscheinlich kriminellen Milieu durchführt, ist für den SRH nicht nachvollziehbar.
- <sup>43</sup> Der SRH hat dargestellt, dass die Ausgabe nicht im staatlichen Interesse lag und daher mangels Notwendigkeit haushaltsrechtlich nicht infrage kommt. Zwar hätte die Chance bestanden, den Bruststern zurückzuerlangen, jedoch nur unter Inkaufnahme, dass hierzu Zahlungen an ein kriminelles Milieu erfolgen und die Täter sich noch weiter bereichern. Um Finanzierungsmöglichkeiten Krimineller zu unterbinden, bestehen strafbewehrte Gesetze, die den Schutz von Sicherheit und Ordnung gewährleisten sollen. Aus diesem Grund bedarf es staatlicher Zurückhaltung, Mittel für derartige Zwecke anzunehmen oder einzusetzen.
- <sup>44</sup> Das fehlende Bewusstsein, welche übergeordneten Aspekte in die Entscheidung, den Bruststern zurückzuführen, einzubeziehen sind – insbesondere die Risiken und Folgen, die mit dem Handeln für die Rechtsordnung gesetzt werden – macht deutlich, dass derartige Entscheidungen außerhalb der musealen Fachkompetenz liegen.

<sup>45</sup> Die Kernkritik des SRH bezieht sich darauf, dass es bisher nicht gelungen war, bei den SKD ein ausreichendes Verständnis zu etablieren, dass sie Teil der Staatsverwaltung sind und damit an die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gebunden sind. Der SRH begrüßt daher ausdrücklich, dass nunmehr die Einführung der Geschäftsordnung intensiv vorangetrieben wird, Schulungen zum Haushaltsrechts durchgeführt werden und eine intensivere Rückkoppelung mit dem SMWK erfolgt.

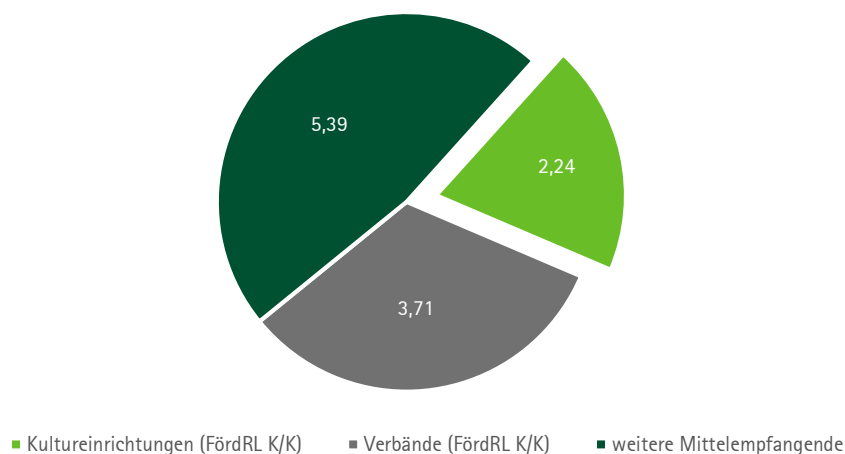
Das mit der Förderrichtlinie Kunst und Kultur gesteckte Förderziel, die kulturelle und regionale Vielfalt zu stärken, wurde die Kultureinrichtungen betreffend nicht erreicht. Der Ansatzpunkt hierfür soll schon im Haushaltsaufstellungsverfahren mit der Auswahl der zu veranschlagenden Kultureinrichtungen liegen.

Das SMWK soll angesichts vielfältiger Förderungen und Fördermittelgeber im Bereich der Kultur seine Förderarchitektur insgesamt neu ordnen.

## 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Der Freistaat fördert auf vielfältige Weise die Kultur in Sachsen. Hierzu gehört auch die institutionelle Förderung von Kultureinrichtungen und Verbänden, die für die Kunst und die Kultur in Sachsen besonders bedeutsam sind. Grundlagen dieser Förderung sind die Förderrichtlinie Kunst und Kultur (FördRL K/K)<sup>1</sup> und die ihr zugrunde liegende Förderkonzeption. Die Institutionen und die hierfür erforderlichen Haushaltsmittel sind neben Finanzierungsmitteln für weitere Projekte bei Kap. 12 05 Tit. 686 56 veranschlagt.
- <sup>2</sup> Mit der Prüfung hat der SRH untersucht, ob die Fördermittelvergabe an die ausgewählten Kultureinrichtungen geeignet ist, die Zielsetzungen der Richtlinie zu erfüllen. Aufgrund deren Aktualität lag der Schwerpunkt der Prüfung auf den Zuwendungsverfahren des Jahres 2020. Dabei bezog sich die Prüfung ausschließlich auf Kultureinrichtungen. Diese wurden i. H. v. rd. 2,24 Mio. €<sup>2</sup> gefördert.

Abbildung 1: Verteilung der Haushaltsmittel bei Kap. 12 05 Tit. 686 56 im Hj. 2020 (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung.

## 2 Prüfungsergebnis

### 2.1 Kultursparten und Regionalität

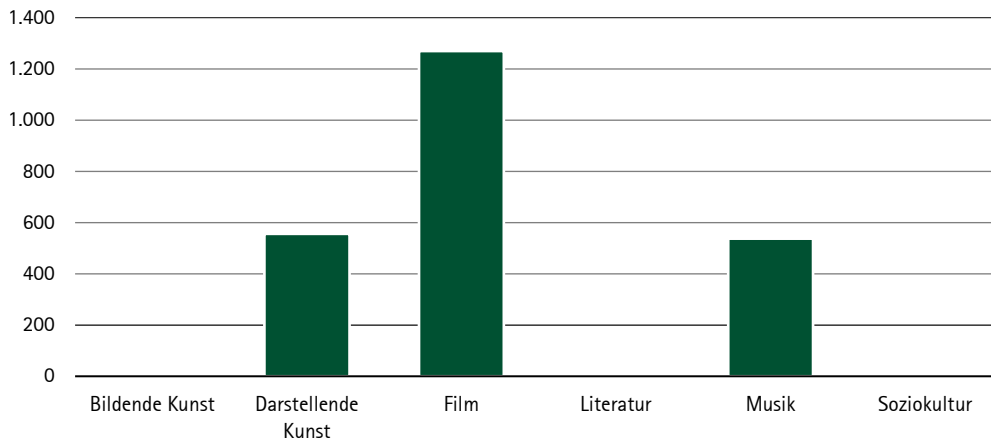
- <sup>3</sup> Die Förderung der Kultureinrichtungen zielt darauf ab, die Breite und die Vielfalt der sächsischen Kulturlandschaft zu stärken. Dies soll u. a. durch die Stärkung der kulturellen und der regionalen Vielfalt erreicht werden.

<sup>1</sup> Förderrichtlinie Kunst und Kultur vom 18. März 2019 i. d. F. vom 10. Dezember 2019.

<sup>2</sup> Hierzu zählen: Filminitiative Dresden e. V., Kunstbuerokino e. V., Leipziger DOK-Filmwochen GmbH, Musikfest Erzgebirge gUG, kurzwechtig e. V., Cinémathèque Leipzig e. V., Dresdner Sinfoniker e. V., Festivalkultur Sächsische Schweiz FEKUSS gGmbH, Gottfried-Silbermann-Gesellschaft e. V., Schaubühne Lindenfels gAG, Sächsische Mozartgesellschaft e. V., LOFFT Theaterbetriebe gGmbH, projekttheater dresden e. V.

- 4 Was die kulturelle Vielfalt ausmacht, beschreibt die FördRL K/K. Danach können Kultureinrichtungen eine Zuwendung erhalten, sofern sie in der Hauptsache in den Bereichen Bildende Kunst, Darstellende Kunst, Film, Literatur, Musik oder Soziokultur tätig sind.
- 5 Die Verteilung der Fördermittel bezogen auf die verschiedenen Kultursparten lässt im Jahr 2020 den Schwerpunkt der Filmförderung erkennen. Die Sparten Bildende Kunst, Literatur und Soziokultur fanden überhaupt keine Berücksichtigung.

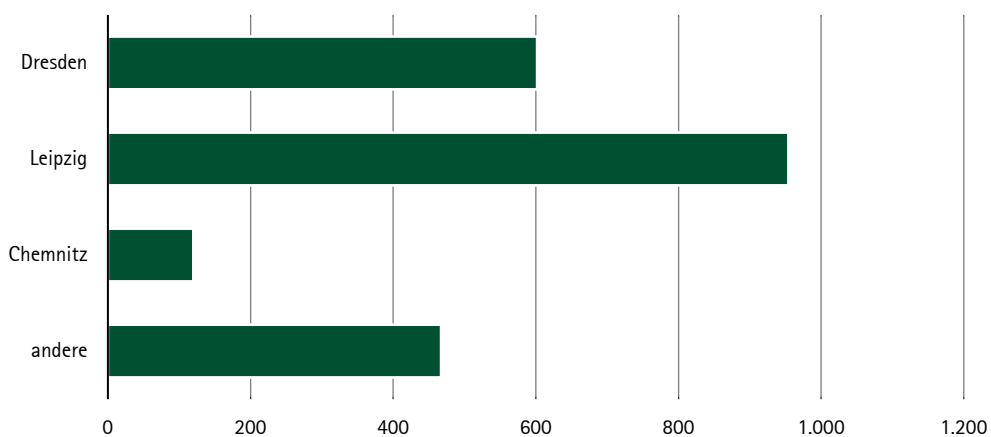
Abbildung 2: Spartenverteilung der Fördermittel im Hj. 2020 (T€)



Quelle: Eigene Darstellung.

- 6 Auch aus der regionalen Verteilung der Fördermittel im Jahr 2020 ergab sich eine auffällige Konzentration, die auf den urbanen Räumen lag. Neben den Kreisfreien Städten wurden Fördermittel auch in Große Kreisstädte (enthalten in der Kategorie „andere“) verteilt. Insbesondere der Schwerpunkt bei den Kreisfreien Städten Dresden und Leipzig ist auffallend. Lediglich mit der Förderung einer Kultureinrichtung wurden Mittel direkt in den ländlichen Raum gelenkt.

Abbildung 3: Regionale Verteilung der Fördermittel im Hj. 2020 (T€)



Quelle: Eigene Darstellung.

- 7 Trotz erheblicher Ausweitung des Kreises der geförderten Kultureinrichtungen in den vergangenen Jahren lassen regionale Verteilung und Spartenverteilung nicht darauf schließen, dass die selbst gesetzten Förderziele erreicht werden.

8 Die hier untersuchten Fördermaßnahmen bilden nur einen Teil der staatlichen Kulturförderung ab. Würde man eine Gesamtschau aller Kulturfördermaßnahmen vornehmen, könnte sich die Sparten- und die Regionalverteilung unter Umständen verschieben. Ein solcher Abgleich mit anderen Maßnahmen der Kulturförderung oder angrenzenden Förderbereichen anderer Ressorts, wie z. B. der Filmförderung, erfolgt aber durch das SMWK nicht. Dies erscheint dem SRH aber notwendig, um die kulturpolitischen Ziele möglichst effizient zu erreichen.

## 2.2 Effizienz der Förderung

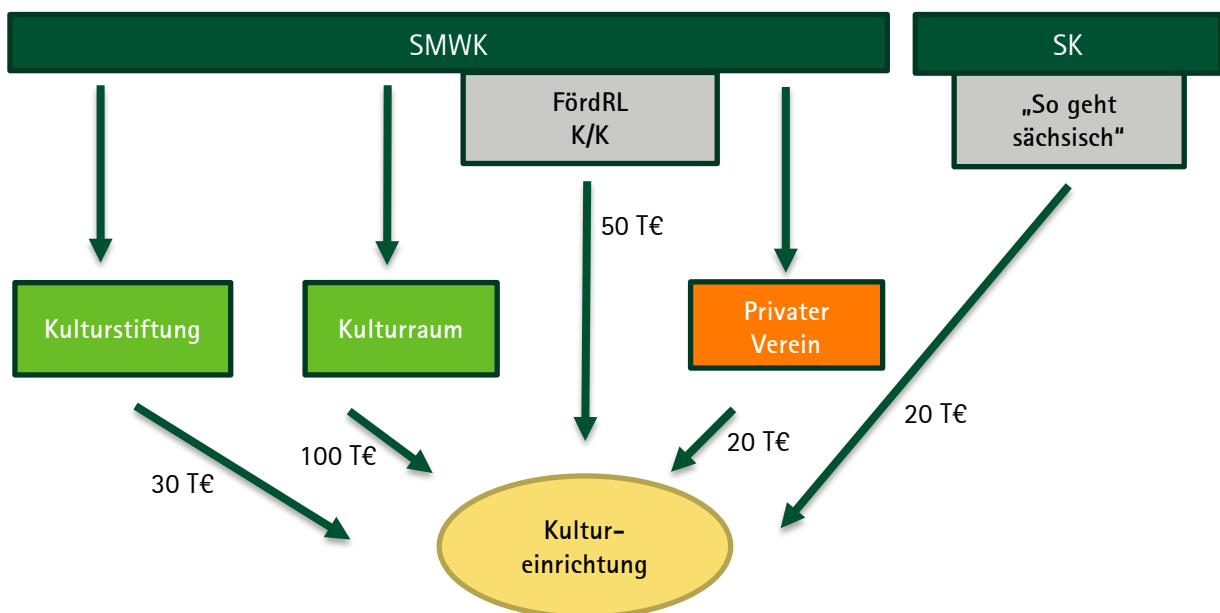
9 Neben der Förderung durch das SMWK erhielten fast alle Kultureinrichtungen weitere öffentliche Mittel.

10 So förderten z. B. die Kulturstiftung des Freistaates Sachsen und die Kulturräume, aber auch der Freistaat selbst, bspw. durch die SK (u. a. „So geht sächsisch“, Filmförderung), die Kultureinrichtungen institutionell bzw. einzelne Projekte dieser Einrichtungen. Die Abgrenzung zu anderen Förderprogrammen, z. B. anderer Ressorts, hatte das SMWK nicht dokumentiert. Auch war eine Quersubventionierung festzustellen, bei der eine Kultureinrichtung finanziell durch einen vom SMWK geförderten Verein unterstützt wurde.

11 Grundsätzlich ist es positiv zu bewerten, dass die geförderten Kultureinrichtungen zur Sicherstellung der Gesamtfinanzierung Mittel Dritter einwerben. Der SRH kritisiert jedoch den Umstand, dass hier Finanzierungsmittel der gleichen Quelle auf unterschiedlichem Weg, mit verschiedenen Zielsetzungen und Maßgaben die Kultureinrichtung für den gleichen Zweck erreichen. Zum einen ist damit nicht ausgeschlossen, dass Gleiches doppelt gefördert wird, zum anderen ist der Antrags- und Verwaltungsaufwand wesentlich erhöht.

12 Das nachfolgende Förderbeispiel einer Kultureinrichtung im Jahr 2020 zeigt dies besonders deutlich:

Abbildung 4: Vorgefundene Förderstruktur



Quelle: Eigene Darstellung.

13 Bereits im Rahmen des Anhörungsverfahrens zur Förderrichtlinie hat der SRH darauf hingewiesen, dass Möglichkeiten der Doppel- und Mehrfachförderung bestehen und diese in geeigneter Weise auszuschließen sind.

14 Der SRH hat festgestellt, dass zahlreiche durch das SMWK geförderte Kultureinrichtungen eher dem Förderspektrum der Kulturstiftung des Freistaates Sachsen als Projektförderung bzw. der Kulturräume, die zum Teil parallel zum SMWK ebenfalls institutionell förderten, entsprachen. Mit einer Verlagerung der Förderverfahren aus dem SMWK heraus auf die Ebene der Kulturstiftung oder der Kulturräume könnten Synergien im Mitteleinsatz gehoben werden. Angesichts der dargestellten Entwicklung soll das SMWK die Effizienz seines Verwaltungshandelns im Kulturförderbereich hinterfragen.

### 2.3 Institutionelle Förderung

- 15 Die Kultureinrichtungen werden institutionell gefördert. Eine institutionelle Förderung ist dann begründet, wenn die geförderte Institution, z. B. ein Orchester oder ein Ensemble, als solche besonders förderwürdig ist. Besteht das Interesse eher in den konkreten Vorhaben, die die Kultureinrichtung durchführt, ist die Projektförderung vorzugswürdig.
- 16 Der SRH hat in seiner Prüfung festgestellt, dass bspw. bei kleineren Festivals das staatliche Interesse eher in dem Projekt als in der Institution liegt. Bei Kultureinrichtungen, die schwerpunktmäßig auf reine Veranstaltungstätigkeit ausgerichtet sind und eine Plattform für Fremdproduktionen schaffen, stellt sich dem SRH die Frage, welche künstlerische Leistung auf die Institution entfällt.
- 17 Die institutionelle Förderung geht mit einer faktisch langfristigen Bindung von Haushaltsmitteln künftiger Haushalte einher, die die finanzielle Flexibilität zur Umsetzung sich verändernder kulturpolitischer Schwerpunktsetzungen nimmt.

### 3 Folgerungen

- 18 Schon im Haushaltsaufstellungsverfahren ist besonders sorgfältig zu prüfen, ob sich mit dem veranschlagten Portfolio an geförderten Kultureinrichtungen die angestrebte kulturelle und regionale Vielfalt verwirklichen lässt. Sollen weitere Kultureinrichtungen in die Förderung aufgenommen werden, ist zu prüfen, ob die regionale und kulturelle Vielfalt sich dadurch erhöht. Diese Weichenstellung ist geboten, da sich der Freistaat ansonsten immer weiter von seinem Förderziel entfernen wird. Unabhängig davon soll sorgsam bedacht werden, welchen kulturellen Angeboten sich die finanzielle Unterstützung des Freistaates zuwenden soll. Hierzu gehört auch, dass bei bereits in der Vergangenheit geförderten Kultureinrichtungen in jedem Fall kritisch zu prüfen ist, ob die Förder Voraussetzungen noch vorliegen.
- 19 Das SMWK hat Kennziffern zu setzen, die die Spartenvielfalt und den Regionaleffekt messbar machen, um so die Kulturförderung korrigierend lenken zu können.
- 20 In Anbetracht der vielfältigen Fördermaßnahmen und Mittelgeber im Bereich der Kulturförderung sollte das SMWK seine Förderarchitektur insgesamt neu ordnen. Nach Ansicht des SRH würde das nicht nur die Verwaltungseffizienz erhöhen, sondern auch dem effektiven Fördermitteleinsatz dienen. Nicht zuletzt würde es den Aufwand bei den Kultureinrichtungen verringern, wenn die Förderung aus einer Hand erfolgt.
- 21 Die Förderrichtlinie soll auch die Möglichkeit der Projektförderung zulassen. Dies erfordert in zukünftigen Haushalten auch eine angepasste Veranschlagung.

### 4 Stellungnahme

- 22 Das SMWK gab an, dass es die Folgerung des SRH zur Erreichung der Förderziele „kulturelle und regionale Vielfalt“ nicht nachvollziehen könne. Die institutionelle Förderung nach der FördRL K/K betreffe neben den vom SRH geprüften Kultureinrichtungen auch sächsische Landesverbände, die in den Kultursparten Bildende Kunst, Literatur und Soziokultur gefördert wurden.
- 23 Die Feststellung des SRH, wonach Fördermittel zumeist in die großen urbanen Kulturzentren Dresden und Leipzig gingen, sei vordergründig zutreffend. Die Tätigkeiten der institutionell geförderten Zuwendungsempfänger sei aber selten ausschließlich auf den originären Sitz der Geschäftsstelle beschränkt, der aus unterschiedlichen historischen und infrastrukturellen Gründen oftmals in einem urbanen Zentrum liege. In aller Regel liege eine landesweite Tätigkeit vor. Aus dem Sitz des Zuwendungsempfängers seien daher keine pauschalen Rückschlüsse auf dessen Einzugs- und Wirkgebiete und somit die regionale Wirkung der Fördermittel abzuleiten.
- 24 Das SMWK sicherte zu, weiterhin im Rahmen der Haushaltsaufstellung kritisch zu prüfen, ob die Fördervoraussetzungen noch vorlägen und welchen Beitrag die geförderten Kultureinrichtungen zur kulturellen und regionalen Vielfalt leisteten.



- <sup>25</sup> Mess- und vor allem vergleichbare „Kennziffern“ könnten nach Angaben des SMWK im Kulturbereich – der sich aufgrund einer sehr differenzierten Systematik als ungewöhnlich heterogen darstelle – nicht ohne Weiteres definiert und einheitlich über alle Kultursparten hinweg etabliert werden. Zwar könne eine Regionalisierung beispielsweise als wünschenswertes Ziel formuliert werden, dadurch entstehe aber noch keine förderwürdige Kultureinrichtung im ländlichen Raum. Künstlerinnen und Künstler ließen sich letztlich vor allem dort nieder, wo sie aus ihrer Sicht die besten Bedingungen für ihr künstlerisches Schaffen vorfänden. Dies sei als ein Teilaspekt der künstlerischen Freiheit zu verstehen und sollte keiner staatlichen Einflussnahme unterliegen.
- <sup>26</sup> Unabhängig davon sei das SMWK im Rahmen seiner strukturellen Überlegungen im Bereich der Fördersystematik bestrebt, jeweils geeignete Instrumente zur Vergleichbarkeit und Zielerreichungskontrolle zu entwickeln, die den dargestellten Herausforderungen entsprächen und gleichzeitig die unterschiedlichen Anforderungen und Förderzwecke hinreichend berücksichtigten.
- <sup>27</sup> Derzeit würden im Zusammenhang mit einer aktuell übergreifenden Betrachtung der Förderstruktur der Bereiche Kunst und Kultur sowie der zugehörigen Sparten im Freistaat Sachsen unterschiedliche Szenarien analysiert, die sich u. a. auch mit den langjährigen Förderungen und deren Fördergrundlagen und Einordnungen in die Gesamtstruktur auseinandersetzen. Im Rahmen dieser Betrachtung würden die Vorschläge des SRH, soweit geeignet und zielführend, berücksichtigt.

## 5 Schlussbemerkungen

- <sup>28</sup> Der SRH begrüßt, dass sich das SMWK mit der Förderstruktur der Bereiche Kunst und Kultur in einer übergreifenden Betrachtung befasst.
- <sup>29</sup> Im Übrigen bleibt der SRH bei seiner Auffassung. Die Förderung von Kultureinrichtungen, deren Tätigkeit auf ein direktes und unmittelbares Kulturschaffen gerichtet ist, stellt einen abgegrenzten Förderbereich dar. Für diesen gelten dann auch die mit der Förderung verbundenen Ziele, wie die Stärkung der kulturellen und regionalen Vielfalt.
- <sup>30</sup> Dem SRH ist bewusst, dass der Sitz und der Wirkungskreis der Zuwendungsempfänger nicht identisch sind und auch nicht sein müssen. Dennoch ergab die Prüfung sowohl hinsichtlich des Fördervolumens als auch der Zahl der Förderungen eine Unterpräsentation von Förderungen, die in die ländlichen Räume gelangten. Aufgrund fehlender Kennziffern, die die mit der Förderung erzielten Effekte für den ländlichen Raum messbar machen, bleibt unklar, ob und in welchem Umfang das vom SMWK selbst gesetzte Förderziel erreicht wird. Herangezogen werden könnten hierfür aus Sicht des SRH z. B. Besucherzahlen und das Einzugsgebiet der Veranstaltungen als Kennziffern.
- <sup>31</sup> Im Übrigen sieht der SRH keinen Eingriff in die künstlerische Freiheit, wenn freiwillige staatliche Leistungen eine Lenkungsfunction haben.



Das erhebliche staatliche Interesse an der Finanzierung der Stiftung „Evangelische Hochschule für Soziale Arbeit Dresden“ ist nicht nachgewiesen. Das SMWK muss dieses unter Berücksichtigung der Studienangebote der staatlichen Hochschulen prüfen.

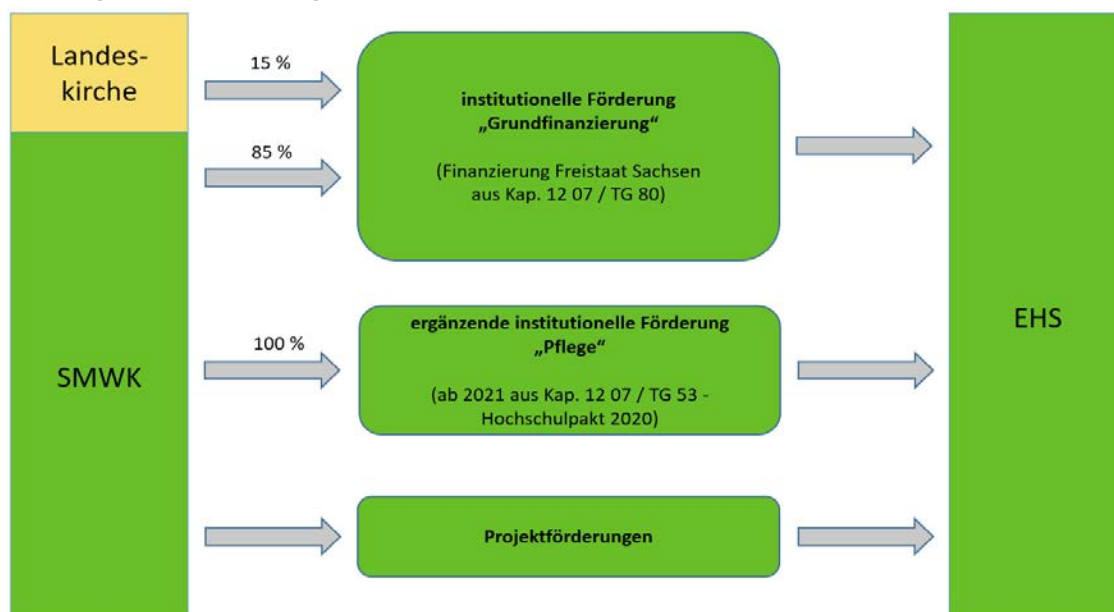
Bei Vorhandensein des erheblichen staatlichen Interesses soll das SMWK die Finanzierung der EHS an Verpflichtungen und Leistungen entsprechend der Finanzierung der staatlichen Hochschulen knüpfen.

Vor dem Hintergrund der geringen Nachfrage nach dem Studienfach Pflegewissenschaft/-management hat das SMWK insbesondere die Wirtschaftlichkeit dessen Finanzierung zu prüfen.

**1 Prüfungsgegenstand**

- 1 Die Evangelische Hochschule Dresden (EHS) wurde 1991 gegründet und erhielt im gleichen Jahr die staatliche Anerkennung als Fachhochschule. Träger der EHS ist die Stiftung „Evangelische Hochschule für Soziale Arbeit Dresden“.
- 2 Die EHS hat sich dem Ziel verschrieben, für eine qualifizierte Aus-, Fort- und Weiterbildung geeigneter Fachkräfte der Sozialarbeit und Diakonie zu sorgen. Derzeit bietet die EHS am Standort Dresden Studiengänge in den Bereichen Soziale Arbeit, Kindheitspädagogik und Pflege an.
- 3 Finanziert wird die EHS insbesondere über Zuschüsse im Wege der institutionellen Förderung durch den Freistaat Sachsen und seitens der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens (Landeskirche) im Verhältnis 85:15. Dieses Finanzierungsverhältnis ist im „Vertrag über den Betrieb und die Finanzierung der EHS sowie die Bereitstellung von Räumlichkeiten durch den Freistaat Sachsen“ (Finanzierungsvereinbarung) festgeschrieben, in dem auch die Aufgabe der EHS, Fachkräfte für die Bereiche Soziale Arbeit, Kindheitspädagogik und Pflege auszubilden, verankert ist. Die Hochschule soll anstreben, pro Jahr 305 Studienplätze zur Verfügung zu stellen. Im Jahr 2020 finanzierte der Freistaat Sachsen die nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Ausgaben der EHS i. H. v. rd. 3,7 Mio. €.
- 4 Ergänzend reicht der Freistaat Sachsen ab 2021 eine institutionelle Förderung für den Auf- und Ausbau des Studienfaches Pflegewissenschaft/-management aus, für die er Bundesmittel aus dem Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“ einsetzt. Zudem fördert der Freistaat Sachsen einzelne Projekte der EHS.

Abbildung: Finanzierung der EHS durch den Freistaat Sachsen und die Landeskirche



Quelle: Eigene Darstellung.

- <sup>5</sup> Der SRH hat für den Zeitraum 2019 bis 2021 geprüft, ob das SMWK bei der Mittelausreichung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet hat sowie ob die Ziele und Zwecke, die mit der Mittelausreichung verbunden sind, erfüllt wurden.

## 2 Prüfungsergebnis

### 2.1 Finanzierung der EHS im Kontext der Hochschullandschaft im Freistaat Sachsen

- <sup>6</sup> Private Hochschulen sind grundsätzlich eine Bereicherung der Bildungs- und Forschungslandschaft. Die Förderung einer privaten Hochschule durch den Freistaat Sachsen ist nach Ansicht des SRH jedoch nur angezeigt, wenn ein erhebliches staatliches Interesse an der Durchführung des Studienangebots der Hochschule besteht. Dieses liegt nur dann vor, wenn durch die geförderte private Hochschule eine bestehende Lücke im Angebot der staatlichen Hochschulen geschlossen wird, weil bspw. die Kapazitäten der staatlichen Hochschulen nicht ausreichen oder ein entsprechendes Studienangebot nicht besteht.
- <sup>7</sup> Das SMWK hat seine Förderentscheidung bisher nicht auf diesen Überlegungen aufgebaut. Der Finanzierungsanteil von 85 % wurde seit der ersten Festsetzung zu Beginn der 1990er Jahre nicht verändert.
- <sup>8</sup> Der SRH gibt zu bedenken, dass sich das Studienangebot der Hochschullandschaft im Freistaat Sachsen und auch die Nachfrage seit Gründung der EHS vor über 30 Jahren stark verändert hat. Diese Veränderungen beeinflussen nicht nur die Entscheidung über das „Ob“ der Finanzierung, sondern auch über deren Umfang. Für den Freistaat Sachsen ist die Finanzierung der EHS nur bis zu der Höhe wirtschaftlich, wie sein Eigeninteresse an dem Angebot besteht.
- <sup>9</sup> Für eine Gesamtbetrachtung der Hochschullandschaft fehlte bisher jedoch auch die Basis. Die Hochschulentwicklungsplanung umfasst derzeit nur die staatlichen Hochschulen. Private Hochschulen, die auch eine staatliche Finanzierung erhalten, sind nicht erfasst. Nach Ansicht des SRH würde es für die Umsetzung der hochschulpolitischen Ziele förderlich sein, auch die staatlich geförderten privaten Hochschulen in die Hochschulentwicklungsplanung aufzunehmen, um die Angebote besser aufeinander abstimmen und verzahnen zu können.
- <sup>10</sup> Die Anforderungen, die an die EHS mit der Finanzierung der EHS verbunden sind, bleiben weit hinter Umfang und Konkretisierungsgrad der Leistungen und Verpflichtungen zurück, die an staatliche Hochschulen durch die Hochschulentwicklungsplanung, die Zuschussvereinbarung und durch individuelle Zielvereinbarungen gestellt werden. Dem SRH erschließt sich in Anbetracht der vergleichbaren grundlegenden Aufgaben der Hochschulen kein Grund, hinter diesen Anforderungen zurückzubleiben.

### 2.2 Studienfach Pflegewissenschaft/-management

- <sup>11</sup> Zum Sommersemester 2020 wurden an der EHS 2 berufsbegleitende Studiengänge und im Wintersemester 2021/2022 wurde ein primärqualifizierender Bachelorstudiengang im Bereich Pflege eingerichtet. Anlass war die bundesweite Reform der Pflegeberufe und der Pflegeausbildung, womit unter anderem die Akademisierung der Ausbildung gestärkt werden sollte.
- <sup>12</sup> Zum Auf- und Ausbau des Studienfaches Pflege gewährt der Freistaat Sachsen der EHS ab dem Jahr 2021 eine zusätzliche institutionelle Förderung i. H. v. rd. 1,5 Mio. € aus Mitteln, die der Bund im Rahmen des Zukunftsvertrages „Studium und Lehre stärken“ zur Verfügung stellt. Mit den Mitteln wurden seitens der EHS Stellen geschaffen und umfangreiche Investitionen, z. B. in ein Simulationslabor, getätigt.
- <sup>13</sup> Der Freistaat Sachsen hat sich gegenüber dem Bund verpflichtet, die Mittel des Zukunftsvertrages u. a. für die Ziele eines bedarfsgerechten Kapazitätserhalts an den staatlichen Hochschulen und einer bedarfsorientierten Schwerpunktsetzung in den Fächergruppen Medizin und Lehramtsausbildung einzusetzen. Ob vor diesem Hintergrund die Finanzierung des Studienfaches Pflege zur Zielerreichung beitragen kann, ist fraglich.
- <sup>14</sup> Das Studienfach Pflege wird derzeit nur geringfügig von Studierenden nachgefragt. Von den jährlichen 130 Studienplätzen an der EHS konnten im Jahr 2021 nur 47 und im Jahr 2022 lediglich 32 besetzt werden. Auch an der Hochschule Zittau/Görlitz fand der Studiengang Pflege keine ausreichende Nachfrage, sodass der Start des

Studiengangs vorerst um 1 Jahr nach 2023 verschoben wurde. Diese Entwicklung in Sachsen korrespondiert mit der ebenfalls geringen Auslastung der Studienplatzkapazitäten in anderen Bundesländern.

- 15 Trotz der weit unterdurchschnittlichen Auslastung der Studienkapazitäten wurden bisher keine Maßnahmen ergriffen, um die Förderung an den tatsächlichen Bedarf anzupassen.

### 3 Folgerungen

- 16 Das SMWK hat das staatliche Interesse an der Förderung der EHS regelmäßig im Kontext des Angebots der staatlich finanzierten Hochschulen zu prüfen. Das SMWK sollte die EHS in die Hochschulentwicklungsplanung einbeziehen.
- 17 Die Finanzierung der EHS sollte an Verpflichtungen und Leistungen geknüpft werden, die denen der staatlichen Hochschulen entsprechen.
- 18 Das SMWK muss in Anbetracht der unterdurchschnittlichen Auslastung des Studienfaches Pflege die Höhe der Förderung prüfen. Diese ist unter Berücksichtigung der Auslastung der Studienplätze anzupassen.

### 4 Stellungnahme

- 19 Das Finanzierungsverhältnis zwischen Freistaat Sachsen und Landeskirche sowie eine mögliche Anpassung sei in den Vertragsverhandlungen 2019 erörtert worden. Eine Veränderung zugunsten der Staatskasse und damit zu Lasten des Synodalhaushaltes der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens sei nicht durchsetzbar gewesen. Das Verhältnis sei daher einvernehmlich fortgeschrieben worden.
- 20 Die Hochschulentwicklungsplanung im Freistaat Sachsen erfolge auf der Grundlage des Sächsischen Hochschulfreiheitsgesetzes. Die gesetzlichen Regelungen gelten diesbezüglich ausschließlich für die 14 staatlichen Hochschulen und nicht für die staatlich anerkannten Hochschulen.
- 21 Dem Vorschlag des SRH, Teile der staatlichen Hochschulfinanzierungssystematik auf die institutionelle Förderung der EHS zu übertragen, ohne die den staatlichen Hochschulen gewährten Sicherungen einzubeziehen, würden sachliche Bedenken begegnen. Das staatliche Hochschulbudget sei vertraglich fixiert, einschließlich der notwendigen jährlichen Steigerungen für Sach- und Personalausgaben (Tarifsteigerungen, Inflationsausgleich). Diese Finanzierungssicherheit sei Grundlage für die Steuerung der Hochschulen über Zielvereinbarungen und deren Abrechnung.
- 22 Mit der Reform der Bundesregelungen zur Akademisierung von Pflegeberufen müssen als Voraussetzung dafür entsprechende Studiengänge angeboten werden. Der Freistaat Sachsen sei mit der Schwerpunktsetzung im Studienfach Pflegewissenschaft/-management dieser Bundesforderung nachgekommen. Das Angebot eines Studienganges könne jedoch nur in vollem Umfang erfolgen, auch wenn dieser nicht ausgelastet ist. Die Bereitstellung eines Studienfaches orientiere sich dabei an dem für das Studienfach benötigten Personal. Eine Einstellung des Studienfachs sei angesichts des großen Bedarfs an Pflegekräften in Deutschland keine Option. Im Übrigen solle für eine objektive Einschätzung zur Nachfrage nach dem Studienfach Pflegewissenschaft/-management und dessen Auslastung ein angemessener Zeitraum abgewartet werden.
- 23 Das SMWK werde die Prüffeststellungen und Folgerungen des SRH dessen ungeachtet zum Anlass nehmen, das Verfahren über die Gewährung der institutionellen Förderung der EHS einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Die Hinweise und Empfehlungen des SRH werden nach Prüfung und Abstimmung mit der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens Eingang in die Überlegungen zur künftigen Gestaltung des Förderverfahrens finden. Die Ausgestaltung des Zuwendungsverhältnisses über Ziele und deren Abrechnung werde vom SMWK dabei geprüft. Zur Ausgestaltung des vertraglich geregelten Finanzierungsverhältnisses zwischen Freistaat Sachsen und Landeskirche werde das SMWK in Verhandlungen mit der Landeskirche treten.

## 5 Schlussbemerkungen

- 24 Der SRH hält an seiner Auffassung fest, dass das staatliche Interesse an der Finanzierung der EHS nur insoweit besteht, als die staatlichen Hochschulen das Studienangebot nicht abdecken. Hierzu ist ein Abgleich mit dem Angebot der staatlichen Hochschulen notwendig. Dieser kann mittels der Hochschulentwicklungsplanung erfolgen.
- 25 Der SRH begrüßt die Zusage des SMWK, die Ausgestaltung des Finanzierungsverhältnisses sowie das Verfahren über die Gewährung der institutionellen Förderung zu prüfen und dabei Zielvorgaben einfließen zu lassen. Der SRH weist nochmal darauf hin, dass die staatlichen Hochschulen und die EHS vergleichbare Aufgaben wahrnehmen, was sich in den Maßgaben, an die die Finanzierung gebunden ist, widerspiegeln sollte.
- 26 Der SRH hält an seiner Folgerung zur Prüfung der Finanzierung des Studienfaches Pflegewissenschaft/-management fest. Das SMWK muss trotz der Schwierigkeiten und Risiken bei der Einführung eines neuen Studienfaches einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz gewährleisten. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob der Finanzbedarf weiterhin für alle geplanten Stellen besteht, auch wenn die Studienplätze deutlich unterausgelastet sind. Das SMWK darf die Einschätzung zur Nachfrage nach dem Studienfach nicht auf einen unbestimmten Zeitpunkt verschieben.

Eine Untersuchung, wie viele Studierende der Humanmedizin maximal mit den bestehenden Ressourcen ausgebildet werden können, ist nicht erfolgt.

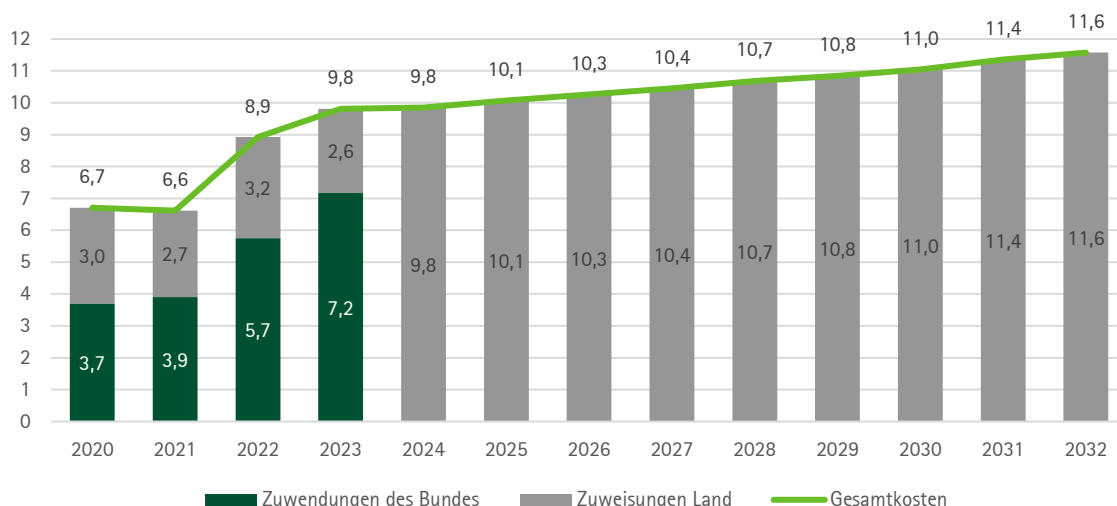
Der im Jahr 2020 für den Modellstudiengang erstellte Finanzierungsplan weist Auffälligkeiten auf, welche die Belastbarkeit der Finanzierungsplanung in Frage stellen. Der Finanzierungsplan wurde seit seiner Erstellung nicht mehr angepasst, bildet jedoch weiterhin die Grundlage für die Haushaltsansätze und die jährliche Mittelausreichung.

Das SMWK hat der TU Dresden keine konkrete eigene Zielstellung sowie Zweckbindung für den Mitteleinsatz vorgegeben und hat somit auf eine Bindung der Finanzierung an Projektinhalte verzichtet. Zur Sicherstellung des Erreichens der Ziele des Freistaates Sachsen ist eine engere Begleitung des Modellstudiengangs durch das SMWK erforderlich. Dies beinhaltet auch Zielvorgaben durch das Ministerium.

### 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Die Sächsische Staatsregierung hat zur Bekämpfung des Ärztemangels am 25. Juni 2019 das „20-Punkte-Programm – Medizinische Versorgung 2030“ verabschiedet. Eine Maßnahme davon ist die Einrichtung des Modellstudiengangs Humanmedizin (MEDiC) mit jährlich 50 Studienanfängerinnen und -anfängern an der Medizinischen Fakultät Dresden.
- <sup>2</sup> Ziel der Maßnahme ist die Stärkung der ärztlichen Versorgung in den ländlichen Regionen des Freistaates Sachsen. Die Ausbildung der Studierenden findet dabei nicht wie beim regulären Studium der Humanmedizin an den Medizinischen Fakultäten in Dresden oder Leipzig, sondern größtenteils am kommunalen Klinikum Chemnitz statt. Von diesem Standort erhofft sich die Staatsregierung gewisse „Klebeeffekte“ für die stark vom Ärztemangel bedrohte Region Südwestsachsen, sodass möglichst viele Absolvierende nach ihrem Studium und ihrer Facharztweiterbildung in dieser Region eine Tätigkeit aufnehmen werden. Die ersten 50 Studierenden wurden zum Wintersemester 2020/2021 immatrikuliert.
- <sup>3</sup> Finanziert wird der Modellstudiengang im Zeitraum von 2020 bis 2023 über Zuwendungen des Bundes i. H. v. 20,5 Mio. € und Zuweisungen des Freistaates Sachsen i. H. v. 11,5 Mio. €. Der Freistaat finanziert dabei die Kosten des abgestimmten Finanzierungsplans, die der Bund nicht abdeckt. Ab dem Jahr 2024 übernimmt der Freistaat die alleinige Finanzierung. Seine Zuschüsse sollen gemäß Finanzierungsplan ausgehend von 9,8 Mio. € in 2024 um jährlich 2 % steigen.

Abbildung 1: Entwicklung der Gesamtkosten des Modellstudiengangs sowie der Bundes- und Landeszuweisungen der Jahre 2020 bis 2032 (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung gemäß Unterlagen der Medizinischen Fakultät Dresden.

- 4 Vor diesem Hintergrund hat der SRH im Jahr 2022 geprüft, ob das SMWK die zur Verfügung stehenden Mittel für den Studiengang wirtschaftlich und sparsam einsetzt. Da der Studiengang erst in 2020 eingerichtet wurde, stand nur ein kurzer Erhebungszeitraum zur Verfügung. Die Empfehlungen des SRH zielen daher insbesondere auf den zukünftigen Mitteleinsatz und die zielorientierte Begleitung des Modellvorhabens durch das SMWK.

## 2 Prüfungsergebnis

### 2.1 Bedarfsermittlung

#### 2.1.1 Anzahl der Studienplätze

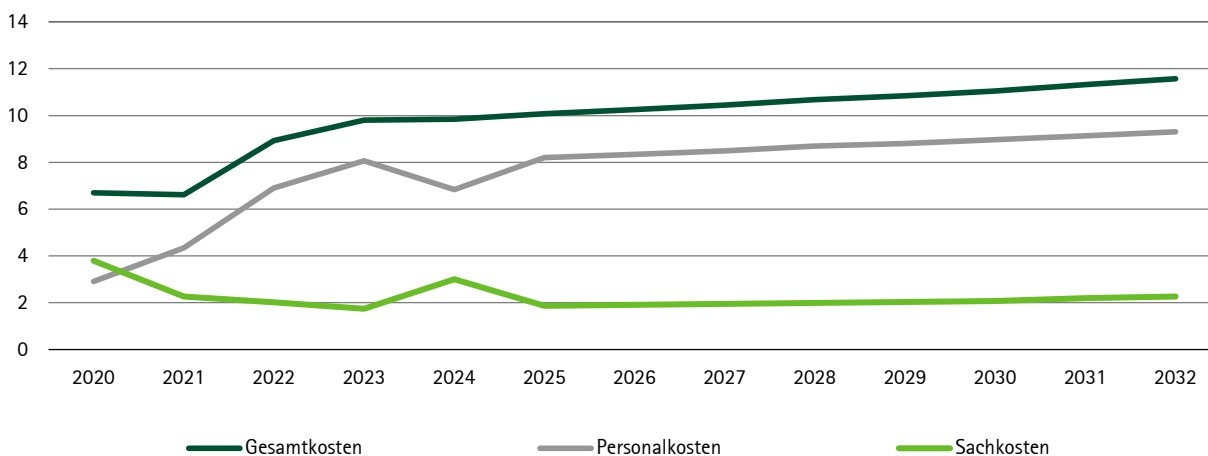
- 5 Nach der vom Zentralinstitut für die Kassenärztliche Versorgung in Deutschland erstellten wissenschaftlichen „Projektion des Bedarfes für Medizinstudienplätze in Sachsen 2019 bis 2035“ fehlen in Sachsen zwischen 235 und 480 Studienplätze der Humanmedizin, damit eine Aufrechterhaltung der Versorgung auf dem heute bestehenden Niveau sichergestellt werden kann. Entsprechend des „20-Punkte-Programm – Medizinische Versorgung 2030“ der Landesregierung sollen in Sachsen aufgrund des prognostizierten Bedarfes an Ärztinnen und Ärzten jährlich 100 zusätzliche Studienplätze im Bereich Humanmedizin geschaffen werden, wovon 50 Plätze auf den Modellstudiengang MEDiC entfallen.
- 6 Eine flankierende Berechnung unter Einbeziehung der personellen, räumlichen und sachlichen Gegebenheiten, ob damit eine erschöpfende Nutzung der bestehenden Ausbildungskapazitäten vorliegt oder weitere Kapazitäten bestehen, hat nicht stattgefunden. Eine Betrachtung, ob mit den bestehenden Ressourcen mehr Studierende ausgebildet werden können, ist mithin nicht erfolgt.

#### 2.1.2 Finanzierungsplan

- 7 Der Finanzierungsplan für den Modellstudiengang aus dem Jahr 2020 bildet die Grundlage für die Ermittlung der Zuschusshöhe des Freistaates Sachsen der bisherigen Jahre und im Doppelhaushalt 2023/2024. Dabei finanziert der Freistaat Sachsen die Ausgaben, die nicht vom Bund getragen werden.



Abbildung 2: Entwicklung der Personal-, Sach- und Gesamtkosten des Modellstudiengangs der Jahre 2020 bis 2032 (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung gemäß Unterlagen der Medizinischen Fakultät Dresden.

- 8 Die Prüfung hat jedoch Zweifel an der Belastbarkeit des Finanzierungsplans offengelegt. Beispielsweise wurden Ausgaben für das Mentoring-Programm i. H. v. rd. 1,57 Mio. € für den Zeitraum 2020 bis 2023 angesetzt und in die Zukunft fortgeschrieben, obwohl dieses Programm weitgehend kostenfrei angeboten wird und diese Ausgaben nicht mehr erforderlich sind. Derartige Änderungen sind gerade in der Erprobungsphase erwartbar und machen die Anpassung des Finanzierungsplans notwendig. Der Finanzierungsplan wurde jedoch seit 2020 nicht mehr angepasst und bildet weiterhin die Grundlage für die Haushaltsansätze und die jährliche Mittelausreichung.
- 9 Des Weiteren wird mit einem Anstieg der Sachmittel um 76 % auf 3 Mio. € im Jahr 2024 gegenüber 2023 gerechnet (vgl. Abbildung 2), da in diesem Jahr unter anderem Investitionsgüter dann vollständig abgeschrieben seien. Wird jedoch berücksichtigt, dass die meisten Güter erst im Jahr 2020 angeschafft wurden und somit im Jahr 2024 nicht älter als 4 Jahre sind, ist dieses Vorgehen fraglich. Der Finanzierungsplan geht bei den Investitionsgütern von einer kürzeren Nutzungsdauer aus, als für die Hochschulmedizin im Freistaat Sachsen vom SMWK anerkannt.
- 10 Die zusätzlichen Sachkosten im Jahr 2024 sollen durch eine Reduzierung der Personalausgaben um 1,2 Mio. € auf 6,8 Mio. € gegenfinanziert werden, was einem Rückgang gegenüber dem Vorjahr um 15 % entspricht. Diese Maßnahme wirft die Frage auf, wie Forschung und Lehre im Jahr 2024, in dem erstmals die volle Anzahl an Studierenden am Campus Chemnitz sein wird, mit 15 % geringeren Personalausgaben durchgeführt werden kann. Sollte die Personalkostenplanung für 2024 dennoch realistisch sein, scheinen die Planungen für die Vor- und Folgejahre deutlich überhöht.

### 2.1.3 Höhe des Zuschussbedarfes

- 11 Das SMWK vergleicht die Pro-Kopf-Zuschüsse für MEDiC mit den Zuschüssen für die Humanmedizinausbildung in Dresden und Leipzig.
- 12 Es führt den Vergleich auf der Basis der Ausgaben je Studienanfänger durch und weist Pro-Kopf-Ausgaben für den Modellstudiengang von 196 T€ und für die Studiengänge in Dresden und Leipzig von 199 T€ und 200 T€ im Jahr 2023 aus. Dieses Ergebnis wertet das SMWK als Indikator, dass das MEDiC-Studium kostengünstiger als die Regelstudiengänge sei.
- 13 Die Darstellung verkennt, dass in der Anlaufphase noch nicht alle Studienjahrgänge belegt sind und mit dem Budget daher nur die Anfangssemester finanziert werden müssen. Die Berechnung für den Modellstudiengang liefert damit ein verzerrtes Bild und kann nicht als Maßstab dafür dienen, ob die Höhe der Finanzierung durch den Freistaat Sachsen angemessen ist.
- 14 Umso wichtiger wäre es gewesen, dass das SMWK die Ausgabepositionen des Finanzierungsplans validiert und die Zuschusshöhe auf der Basis ermittelt.

## 2.2 Ziele und Erfolgskontrolle

- 15 Das SMWK reicht seine Mittel bisher in Ergänzung der Bundesmittel auf der Grundlage der bestehenden Regelungen des Sächsischen Hochschulfreiheitsgesetzes aus. Die TU Dresden verfügt demnach grundsätzlich über einen relativ hohen Grad an Flexibilität in der Verwendung dieser Mittel.
- 16 Dieser besteht auch, da das SMWK der TU Dresden keine konkrete eigene Zielstellung sowie Zweckbindung für den Mitteleinsatz vorgegeben hat und somit auf eine Bindung der Finanzierung an Projektinhalte verzichtet. Damit bleibt zum einen die Erwartungshaltung des SMWK an die TU Dresden unbestimmt und zum anderen wird eine Beurteilung der Effekte des Modellstudiengangs für die Stärkung der ärztlichen Versorgung, insbesondere in ländlichen Regionen, unmöglich.
- 17 Ob die zusätzlichen Studienplatzkapazitäten tatsächlich zu einer verbesserten hausärztlichen Versorgung geführt haben, wird in Anbetracht der Länge des Studiums und der Dauer der Facharztausbildung erst ab 2032 zu sehen sein. Viele Teilziele auf diesem Weg lassen sich jedoch bereits vorher messen, z. B. die Anzahl an Bewerberinnen und Bewerbern, die Absolventenquote, die Niederlassungsintention und der Grad der Zufriedenheit der Studierenden mit der Qualität der Lehre. Nur so kann das SMWK auch über die Mittelvergabe zeitnah Impulse zur Nachjustierung des Studiengangs geben.
- 18 Ausgewählte Effekte des Modellstudiengangs für die Modellregion Sachsen, wie die enge Einbindung ländlicher Versorger in die Lehre, der Transfer von Versorgungsforschung in die Praxis und die Bindung regionaler Arbeitgeber durch Mentoring, lassen sich auch heute schon messen.

## 3 Folgerungen

- 19 Vor dem Hintergrund des erwarteten Ärztemangels sollte geprüft werden, ob die Studienplatzkapazitäten optimiert werden können.
- 20 Der Finanzierungsplan ist regelmäßig zu aktualisieren, sodass stets eine valide Basis für die bedarfsgerechte Ermittlung der Haushaltsansätze und der jährlichen Zuweisungshöhe vorliegt. Das SMWK muss die Ansätze des Finanzierungsplans auf ihre Notwendigkeit und den Finanzierungsplan auf Plausibilität prüfen.
- 21 Die Bedeutung des Modellstudiengangs für die Stärkung der ärztlichen Versorgung im Freistaat Sachsen und die noch zu treffende Fortführungsentscheidung durch das Kabinett im Jahr 2027 macht eine begleitende Erfolgskontrolle durch das SMWK notwendig. Das SMWK muss in der Lage sein, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen, um im Rahmen seiner Möglichkeiten korrigierend eingreifen zu können.

## 4 Stellungnahme

- 22 Zulassungszahlen können bei der Erprobung neuer Studiengänge befristet abweichend von den Regelungen der Hochschulkapazitätsverordnung festgelegt werden. Von dieser Möglichkeit habe das SMWK auf Vorschlag der TU Dresden vorliegend Gebrauch gemacht. Die jährliche Zulassungszahl für den Modellstudiengang in Chemnitz sei sachgerecht festgelegt worden. Diese Ausbildungskapazität sei Grundlage der Kostenplanung.
- 23 Die Zielstellung für den Mitteleinsatz sei eindeutig definiert. Sie ergäbe sich aus dem Konzept für den Modellstudiengang und der vom SMWK genehmigten Kooperationsvereinbarung. Dennoch sei im Zuweisungsschreiben für 2023 der Zuweisungszweck konkretisiert worden.
- 24 Die abgestimmte Gesamtfinanzierungsplanung für die Jahre 2020 bis 2023 sei Grundlage der Finanzierung durch das SMWK sowie des Zuwendungsbescheides des Bundes und für die gesamte Förderperiode verbindlich. Plan-Abweichungen, deren Ursachen und die daraus resultierenden Folgen seien daher im Rahmen der Prüfung der Mittelverwendung zu bewerten. Die Prüfung der Mittelverwendung müsse aufgrund der gemeinsamen Finanzierung des Modellstudiengangs durch den Bund und den Freistaat Sachsen in einem gestuften Verfahren erfolgen. Eine Aussage zur Belastbarkeit der Finanzierungsplanung setze daher zunächst voraus, dass der Bund die Verwendungsnachweisprüfung nach 2023 abschließe.
- 25 Der künftige Mittelbedarf werde im Rahmen der Haushaltsaufstellung regelmäßig alle 2 Jahre geprüft.

<sup>26</sup> Die Beurteilung der Effekte des Modellstudiengangs für die Stärkung der ärztlichen Versorgung in ländlichen Regionen sei Gegenstand der studiengangsbegleitenden Evaluation der TU Dresden. Deren Ergebnisse werden auch Grundlage der im Jahr 2027 vorgesehenen Entscheidung über eine Verstetigung der Mediziner Ausbildung am Standort Chemnitz sein.

## 5 Schlussbemerkungen

<sup>27</sup> Der SRH hält an seinen Folgerungen fest. Eine Berechnung, wie viele Studienplätze mit den vorhandenen und vom Freistaat Sachsen mitfinanzierten Kapazitäten am neuen Standort tatsächlich realisiert werden könnten, fehlt. Im Hinblick auf die bestehende Ärztemangelsituation sollte mit den gegebenen Ressourcen die maximale Anzahl an Studienplätzen generiert werden.

<sup>28</sup> Der Einwand, das SMWK könne nur nachrangig die Mittelverwendung prüfen, ist für den SRH nicht nachvollziehbar. Bund und Freistaat Sachsen finanzieren teils unterschiedliche Ausgabepositionen und sind daher auch in der Prüfung der zweckgemäßen und wirtschaftlichen Mittelverwendung unabhängig. Ohnehin ist der Finanzierungsbedarf im Vorfeld zu prüfen.

<sup>29</sup> Der SRH begrüßt, dass das SMWK im Zuweisungsschreiben 2023 die Zweckbindung der Finanzierung angepasst hat, hält diese jedoch im Hinblick auf die Abrechenbarkeit, Erfolgskontrolle und Adressatengerechtigkeit immer noch nicht für ausreichend, da weder die Anzahl der Studienplätze noch die Projektinhalte Gegenstand der Zweckbindung sind. Der SRH empfiehlt eine weitere Konkretisierung. Dem SMWK wurden diesbezüglich Vorschläge unterbreitet.

<sup>30</sup> Zudem nimmt der SRH positiv zur Kenntnis, dass der künftige Mittelbedarf im Rahmen der Haushaltsaufstellung alle 2 Jahre geprüft wird. Der SRH verweist jedoch darauf, dass auch im Vorfeld der jährlichen Mittelausreichung auf Grundlage eines aktualisierten Finanzierungsplans die Notwendigkeit der Ausgabe zu prüfen ist.



## Einzelplan 14: Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung

### Universitätsneubau Campus Augustusplatz in Leipzig (4. Bauabschnitt)

15

Der Campus Augustusplatz stellt eine außergewöhnliche Große Baumaßnahme des Freistaates Sachsen dar – insbesondere mit der Herausforderung hinsichtlich des Umgangs mit der ehemaligen Universitätskirche. Vorliegend fehlte in der Phase der Projektvorbereitung ein geeignetes öffentliches Beteiligungsformat. Erheblicher zeitlicher Verzug sowie ein erhöhter Steuerungsaufwand im weiteren Projektverlauf waren die Folge.

Der Freistaat Sachsen lobte die Wettbewerbe zum Universitätskomplex Augustusplatz ohne Kostenvorgabe aus. Damit fehlte ein wesentliches Steuerungsinstrument zum wirtschaftlichen Bauen.

Die Kostenermittlung anhand allgemeiner Kennwerte wurde dem Charakter als Experimentalbau nicht gerecht. Die zur Umsetzung dieses besonderen Baus notwendigen Kosten wurden damit sukzessive erst im Rahmen der Ausführung sichtbar. Zu diesem Zeitpunkt konnte der Freistaat nur noch bedingt steuern.

#### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Universitätscampus Augustusplatz ist eine sehr komplexe innerstädtische Bebauung. In den Jahren 2004 bis 2017 wurden hier sowohl Bestandsgebäude saniert als auch Neubauten errichtet.
- 2 In den Jahren 2001/2002 führte der Freistaat einen 1. Planungswettbewerb durch. Ein 2. folgte 2003/2004. Die Gesamtmaßnahme bestand aus 5 Bauabschnitten (BA). Die Baumaßnahmen des 1. bis 3. und des 5. BA wurden 2009 an die Universität Leipzig übergeben. Der 4. BA mit dem Neuen Augusteum und dem Paulinum wurde 2017 fertiggestellt, wobei einzelne Gebäudeteile bereits 2012 übergeben wurden. Inhaltlicher Schwerpunkt der Prüfung ist der 4. BA.

Übersicht: Entwicklung der Kosten und Termine für den 4. Bauabschnitt

Ursprüngliche Kostenermittlung (Stand Juli 2006) 52,5 Mio. €	Ursprünglich geplante Fertigstellung Oktober 2009
Kostenfeststellung (Stand März 2020) rd. 117,1 Mio. €	Tatsächliche Fertigstellung Juni 2012 und September 2017
Kostensteigerung um rd. 64,6 Mio. €	Verzögerung der Fertigstellung um 3 und 8 Jahre

Quelle: Eigene Darstellung.

- 3 Der 4. BA ist mit einem deutlichen Zeitverzug und erheblich gestiegenen Kosten fertiggestellt worden. Der SRH analysierte die Projektvorbereitung, Planung und Ausführung der Baumaßnahme hinsichtlich möglicher Ursachen für die erheblichen Kostensteigerungen und Terminverzögerungen.

#### 2 Prüfungsergebnis

##### 2.1 Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung

- 4 Der Campus Augustusplatz stellt eine besondere Große Baumaßnahme des Freistaates Sachsen dar. Das ist nicht nur damit begründet, dass das Vorhaben als zentraler Universitätscampus eine Vielzahl an universitären Kernaufgaben vereint. Zudem ist es prominent in der Stadtmitte am Augustusplatz und damit unmittelbar in der städtischen Öffentlichkeit und Wahrnehmung gelegen. Darüber hinaus besteht eine bedeutende kulturhistorische Dimension, die unmittelbar mit der Sprengung der Paulinerkirche (Universitätskirche) im Jahr 1968 verbunden ist.

- 5 Damit bestanden besondere Herausforderungen im Zusammenhang mit der Baumaßnahme Campus Augustusplatz – hier insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit der ehemaligen Universitätskirche.
- 6 Um sich diesem Thema zu nähern, wurde 1994 ein Ideenwettbewerb durchgeführt, der jedoch ergebnisoffen blieb. Für den SRH ist nicht erkennbar, dass darüber hinaus ein Format der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung eingerichtet war, um die in der Spezifik der Maßnahme begründeten unterschiedlichen Interessen zu kanalisieren. Ein solches Format hätte vor Durchführung des ersten Planungswettbewerbes 2001 etabliert sein müssen, um Klarheit zur Aufgabenstellung zu erlangen mit dem Ziel, ein konsensfähiges umsetzbares Wettbewerbsergebnis zu erhalten.
- 7 Nicht alle Standpunkte zum Umgang mit dem kulturhistorischen Kontext waren vor dem ersten Planungswettbewerb 2001 bekannt. Der begonnene Beteiligungsprozess war zu diesem für den Projektablauf günstigen Zeitpunkt unzureichend.

Abbildung: Aula mit Glassäulen und Orgelepore im Hintergrund



Quelle: Eigene Aufnahme, September 2020.

- 8 Dies hatte zur Folge, dass die intensive öffentliche Diskussion um den möglichen Wiederaufbau der Paulinerkirche zu einem für den effektiven Projektverlauf sehr späten und ungünstigen Zeitpunkt begann.
- 9 Der Paulinerverein e. V. verschaffte sich im Rahmen der Beurteilung der Arbeiten des 1. Planungswettbewerbes hinsichtlich der historischen Bedeutung der ehemaligen Paulinerkirche deutlich Gehör. Während noch in der Aufgabe zu diesem Wettbewerb eine Aula am Standort der gesprengten Universitätskirche entstehen sollte, wurde vom Paulinerverein e. V. im weiteren Verlauf des Projektes zunehmend ein originalgetreuer Wiederaufbau der Paulinerkirche gefordert.
- 10 In der Folge lobte der Freistaat einen 2. Planungswettbewerb aus. Laut Aufgabenstellung waren nun am Standort der ehemaligen Paulinerkirche Realisierungsvarianten, die die Nutzung als Aula für die Universität wie auch als Kirche ermöglichen, zu untersuchen. In Folge der Durchführung dieses 2. Wettbewerbes verzögerte sich das Projekt um rd. 2 Jahre.

- <sup>11</sup> Es wäre sinnvoll gewesen, die Öffentlichkeit bereits im Vorfeld des ersten Planungswettbewerbes 2001 in einem geeigneten Format zu beteiligen. Nur so hätten die unterschiedlichen Standpunkte ermittelt werden können. Ein fixierter Konsens hätte es ermöglicht, die Bauaufgabe ausreichend zu konkretisieren.

## 2.2 Kostensteuerung

### 2.2.1 Vorgaben im Planungswettbewerb

- <sup>12</sup> Weder bei der Auslobung des 1. Planungswettbewerbes noch beim 2. hat der SIB einen Baukostenrahmen vorgegeben. Ebenso erfolgte keine Definition qualitativer Anforderungen, wie Angaben zu Standards und Qualität der Ausstattung. Formulierungen wie, man erwarte „eine architektonisch hochwertige Lösung“ reichen nicht aus, um den Entwurfsverfassern einen finanziellen Rahmen vorzugeben. Besonders nachteilig ist zu bewerten, dass weder Kostenermittlungen noch Wirtschaftlichkeitsnachweise als Wettbewerbsleistung von den Teilnehmern gefordert worden sind. Damit wurde auf grundlegende Instrumente zur wirtschaftlichen Steuerung der Baumaßnahme verzichtet.
- <sup>13</sup> Gemäß Punkt 5.1.5 Abs. 3 GRW 1995<sup>1</sup> waren für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Wettbewerbsarbeiten die Investitionskosten vom Auslober vorzugeben. Auch die derzeit gültige Richtlinie für Planungswettbewerbe enthält dieses Erfordernis. Zu den regelmäßig zu erbringenden Leistungen der Teilnehmer gehört deshalb eine Kostenschätzung nach DIN 276 zum eingereichten Entwurf. Damit hätte eine Grundlage vorgelegen, um eine nachvollziehbare Einschätzung hinsichtlich der Baukosten zu gewährleisten. Insbesondere in dem frühzeitigen Stadium der Planung können die Baukosten stark beeinflusst werden.
- <sup>14</sup> Der Freistaat Sachsen lobte die Wettbewerbe zum Universitätskomplex Augustusplatz ohne Kostenvorgabe aus. Damit fehlte eine wesentliche Zielvorgabe. Die Teilnehmer konnten ihre Entwürfe frei von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen als Wettbewerbsbeitrag einreichen. Letztlich hat sich die Jury für einen Entwurf mit expressiver Architektur und teilweise Unikat-Bauteilen entschieden. Raum für sich später realisierende Kostensteigerungen war geschaffen und die Kostensteuerung des Projektes wesentlich erschwert.

### 2.2.2 Realistische Bewertung der Kosten

- <sup>15</sup> Die Gesamtbaukosten für den 4. BA haben sich gegenüber der Kostenermittlung bis zur Abrechnung mehr als verdoppelt. Eine Ursache dafür sind unrealistisch ermittelte Kosten in den frühen Planungsphasen.
- <sup>16</sup> Nach Durchführung des 2. Planungswettbewerbes stellte die zuständige SIB-Niederlassung die Entscheidungsunterlage auf, die 2006 haushaltsmäßig vom SMF mit 52,5 Mio. € anerkannt wurde. Die Kosten wurden zuvor von der – eigens für die Maßnahme Campus Augustusplatz eingerichteten – Baukommission als Kostendeckel bei gleichzeitiger Beibehaltung des architektonischen Entwurfes festgelegt.
- <sup>17</sup> Wegen des Kostendeckels war die SIB-Niederlassung gezwungen, Einsparungsvorschläge zum Entwurf des Architekten vorzulegen, obwohl am Entwurf grundlegend festgehalten werden sollte. Spätestens jetzt war erkennbar, dass die gewählte Herangehensweise über den auf Standard-Kostenkennwerten beruhenden Kostendeckel bei einem Experimentalbau wie dem 4. BA nicht zielführend war. Eine Kostenermittlung über Bauelemente hätte mehr Sicherheit bei der Höhe der zu erwartenden Kosten gebracht. Insbesondere der im Kostendeckel enthaltene entwurfsspezifische Mehraufwand i. H. v. rd. 7,4 Mio. € war mit großen Unsicherheiten behaftet, denn bei einer Reihe von Bauteilen (z. B. Glasdach, Glassäulen, Gewölbedecke, transparente Trennwand) waren die Ausführung und damit die Kosten noch nicht bekannt.
- <sup>18</sup> Im Ergebnis sollten entwurfsbegründete Mehrkosten immer wieder durch Reduzierungen am Standard ausgeglichen werden, ohne zu berücksichtigen, dass man wegen des Urheberrechtes an den Gestaltungswillen des Architekten gebunden war.

---

<sup>1</sup> Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaues und des Bauwesens.

- 19 Der von der Baukommission vorgegebene Kostendeckel nach Standard-Kostenkennwerten zum Zeitpunkt des Erstellens der Entscheidungsunterlage war kein geeignetes Instrument für wirtschaftliches Bauen. Er versperrte den Blick auf die realistische kostenseitige Bewertung des nach dem Wettbewerb vorliegenden Entwurfes zum 4. BA. Die zur Umsetzung dieses besonderen Entwurfes notwendigen Kosten wurden damit sukzessive erst im Rahmen der Ausführung – also zu einem Zeitpunkt, in dem nur noch bedingt gesteuert werden konnte – sichtbar.
- 20 Selbst mit dem Planungsstand der nachfolgenden Entwurfsunterlage-Bau (EW-Bau) war eine realistische Bewertung der Kosten immer noch nicht möglich, da abschließende bauherrenseitige Festlegungen zu wesentlichen Bauteilen noch ausstanden. Die Folgen waren Kostenerhöhungen und Terminverzögerungen im weiteren Maßnahmenverlauf.

### 2.2.3 Qualität der Ausführungsplanung und Vergabeunterlagen

- 21 Der SRH untersuchte beispielhaft die Vergaben zum Rohbau sowie zur Gewölbedecke der Aula und zu den Glassäulen. Sowohl bei der Gewölbedecke als auch bei den Glassäulen lag zwischen der Bekanntmachung im 1. Verfahren und der Beauftragung ein sehr langer Zeitraum von über 4 Jahren. Bis zur Auftragserteilung wurden bei der Gewölbedecke bspw. 4 Vergabeverfahren durchlaufen. Die Dauer der Verfahren trug mit zu Kostensteigerungen bei.
- 22 Dem SRH ist bewusst, dass der Ablauf der Vergabeverfahren auch von der Insolvenz des bisherigen Architekturbüros beeinflusst wurde. Dennoch empfiehlt der SRH, künftig stärker für einen möglichst zügigen Ablauf von Ausschreibung und Vergabe Sorge zu tragen.
- 23 Grundlage der Ausschreibungsunterlagen ist die Ausführungsplanung. Ziel der Ausführungsplanung muss die Erstellung von Plänen sein, die alle für die Bauausführung notwendigen Informationen enthalten. Dazu zählen bspw. Maße, Materialangaben, Angaben zur Qualität und Beschaffenheit, Toleranzen und Verarbeitungshinweise. Erst auf dieser Grundlage können Bieter verlässlich kalkulieren und der Auftragnehmer zügig seine Leistungen ohne grundsätzliche Planungsänderungen und erhebliche Nachträge erbringen.
- 24 Der SRH stellte fest, dass sich die unzureichende Qualität der Planung der EW-Bau im Zuge der Ausführungsplanung fortsetzte. Infolgedessen waren bei den geprüften Aufträgen die Leistungen nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben, wie es die VOB/A verlangt. Ausdruck einer nicht ausreichenden Qualität der Planung waren:
- mehrere Bewerberanfragen, die Widersprüche und Mängel in den Leistungsverzeichnissen aufzeigten,
  - im Leistungsverzeichnis aufgeführte, aber letztlich nicht erforderliche Leistungen in erheblichem Umfang,
  - umfangreiche Nachträge, die zu Erhöhungen der Auftragssummen zwischen rd. 28 % und 50 % führten sowie
  - erhebliche Terminverzögerungen im Zuge der Bauausführung.
- 25 Die unzureichende Ausführungsplanung zeigte sich mit negativen Auswirkungen auf Kosten und Termine im Zuge der Bauvergabe und -ausführung.
- 26 Der SRH verkennt nicht die Besonderheiten des Entwurfes mit teilweise Unikart-Bauteilen. Dass ein solcher Entwurf große Herausforderungen im Rahmen der Planung, Vergabe und Bauausführung mit sich bringt, war zu erwarten. Bei vergleichbar komplexen Baumaßnahmen sollte dies im Rahmen künftiger Wettbewerbsentscheidungen berücksichtigt werden. Die SIB-Niederlassung war hier in besonderem Maße gefordert. Gleichwohl bleibt auch künftig das Gebot der eindeutigen und erschöpfenden Leistungsbeschreibung nach VOB/A von der Staatshochbauverwaltung zu beachten.

## 3 Folgerungen

- 27 Der SRH empfiehlt, bei zukünftigen Baumaßnahmen mit besonderen Rahmenbedingungen in der Phase der Projektvorbereitung den Einsatz geeigneter Instrumente für ein öffentliches Beteiligungsformat zu prüfen. Dabei sind die projektspezifischen Besonderheiten frühzeitig zu lokalisieren. Eine gute Beteiligung der Öffentlichkeit beginnt zu einem Zeitpunkt, in dem noch Entscheidungsspielräume bestehen und zielt darauf ab, mit den Beteiligten einen Konsens zu fixieren.



- <sup>28</sup> Kosten sind bereits in den frühen Planungsphasen realistisch zu ermitteln und zu verfolgen. Im Rahmen von Planungswettbewerben muss eine Auseinandersetzung mit den Baukosten erfolgen. Regelmäßig sind Wettbewerbe an konkrete und den Anforderungen des ausgelobten Bauwerkes angemessene Kostenvorgaben zu knüpfen.

#### 4 Stellungnahme

- <sup>29</sup> Das SMF führt aus, dass die Thematik der Campusbebauung schon viele Jahre in der Leipziger Stadtgesellschaft diskutiert wurde. So führten bereits 1994 die Stadt Leipzig und der Freistaat Sachsen einen städtebaulichen Ideenwettbewerb „Leipziger Augustusplatz und Universitätsareal“ durch. Dadurch sei die Öffentlichkeit hinreichend frühzeitig beteiligt worden. Auch im Rahmen des 1. und 2. Planungswettbewerbes sei insbesondere der Paulinerverein e. V. einbezogen und die Öffentlichkeit umfassend beteiligt worden. Dies habe jedoch keine „Projektberuhigung“ gebracht. Für zukünftige Maßnahmen müsse die Zielstellung sein, mit einem „Redaktionsschluss“ ohne fortlaufende Änderungen den zielgerichteten Projektverlauf zu gewährleisten.
- <sup>30</sup> Bezüglich der durchgeführten Wettbewerbe wäre eine Kostenvorgabe nur bedingt für die Steuerung dieses herausragenden und einmaligen Projektes geeignet gewesen. Es seien jedoch Kennwerte zu Flächen und Kubaturen zu ermitteln gewesen, die dann der Jury als objektive Bewertungsgrundlage für die Wirtschaftlichkeit der Entwürfe zur Hand gegeben wurden. Bei aktuellen Wettbewerben werde das Kostenbudget in der Auslobung bekanntgegeben und eine Aussage der Teilnehmer zur Einhaltung der Kosten verlangt. Oder die Architekten müssten das ihrer Meinung nach notwendige Budget selbst einschätzen, das dann mit dem vorhandenen Kostenbudget verglichen werde.

#### 5 Schlussbemerkungen

- <sup>31</sup> Der SRH erkennt an, dass aufgrund der spannungsgeladenen Diskussionen grundsätzlich, trotz frühzeitiger und umfassender Öffentlichkeitsbeteiligung, mit Einwirkungen auf das Baugeschehen zu rechnen war. Umso wichtiger ist es, bereits in der Projektvorbereitung relevante Projektbeteiligte, geeignete Instrumente und notwendige Schritte zu eruieren. Eine zielgerichtete Öffentlichkeitsbeteiligung zielt darauf ab, mit den gestaltwirksamen Akteuren zu einem Stand einen Konsens zu fixieren. Der SRH begrüßt daher die Zielstellung, künftig eine Art „Redaktionsschluss“ einzuführen.
- <sup>32</sup> Zur Durchführung von Planungswettbewerben erwidert der SRH, dass die angeführten Flächenkennwerte nicht ausreichend sind, um die Wirtschaftlichkeit einzuschätzen. Sie bilden zwar die Effizienz des Gebäudeentwurfes ab, jedoch nicht die Komplexität der bautechnischen Lösungen oder des Standards der Ausstattung. Der SRH erkennt an, dass es für komplexe oder innovative Bauvorhaben unter Umständen schwer ist, im Vorfeld Kosten abzuschätzen. Im vorliegenden Fall zeigt sich jedoch, dass es nicht zielführend ist, nachträglich einen Kostendeckel einzuführen und an diesem trotz eines wesentlich teureren Entwurfes festzuhalten. Wenn ein Wettbewerb genutzt werden soll, sich den notwendigen Kosten anzunähern, müssen zumindest die Teilnehmer ihrerseits Kostangaben machen, die im Rahmen der Vorprüfung zu plausibilisieren sind. Nur dann kann die Wirtschaftlichkeit der Entwürfe angemessen bewertet werden.



## Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung

### Einkommensteuerliche Behandlung von Unterhaltsleistungen gemäß § 33a Abs. 1 EStG

16

Die Steuerverwaltung nutzt die Möglichkeiten der Digitalisierung nach wie vor nicht im erforderlichen Maß. Auch deshalb beurteilt das eingesetzte maschinelle Risikomanagement die tatsächliche steuerliche Bedeutung zu ungenau. Dies erhöht unnötig den personellen Bearbeitungsaufwand und auch die Bearbeitungsdauer.

Der SRH hat Vorschläge unterbreitet, die zu einer deutlichen Verbesserung der Arbeitsabläufe beitragen können.

#### 1 Prüfungsgegenstand

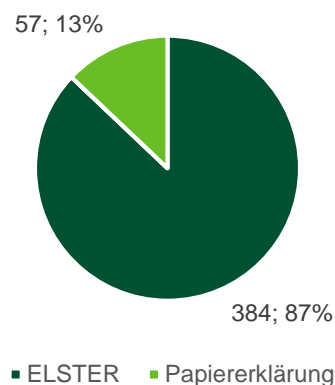
- Der SRH hat die Arbeitsweise der Finanzämter bei der Veranlagung der Einkommensteuer und das hierzu eingesetzte maschinelle Risikomanagement untersucht. Diese Prüfung erfolgte am Beispiel der Abzugsbeträge für Unterhaltsleistungen gem. § 33a Abs. 1 EStG. Seine Feststellungen stützt er auf eine repräsentative Zufallsauswahl von insgesamt 441 Einzelfällen, die er in zwei FÄ eingesehen hat. Ausweislich der Erhebungen des SRH umfasste das ausgewählte Problemfeld in Sachsen im Veranlagungszeitraum 2020 insgesamt 9.762 Einzelfälle mit einer steuerlichen Bedeutung von rd. 14,7 Mio. €.

#### 2 Prüfungsergebnis

##### 2.1 Formulare

- Die untersuchten Fälle gingen sowohl in elektronischer Form (ELSTER) als auch in Papierform bei den FÄ ein:

Abbildung: Verteilung der Erklärungsarten



Quelle: Eigene Darstellung.

- Für die in Papierform abgegebenen Steuererklärungen setzt die Verwaltung ein Scan-Verfahren ein, bei dem die Erklärungsangaben digitalisiert und in das Festsetzungsprogramm übertragen werden. Allerdings kann das Scan-Verfahren die hier untersuchte Anlage Unterhalt noch nicht verarbeiten. Deshalb müssen die FÄ jeden dieser Fälle händisch in das Festsetzungsprogramm übertragen. Ein solcher Medienbruch ist stets mit dem Risiko von Fehleingaben verbunden. Eine vollautomatische Erledigung (Autofall) ist selbst dann nicht möglich, wenn das Risikomanagementsystem auch sonst kein anderes Risiko erkennt.

##### 2.2 Datenaustausch mit anderen Behörden

- Für die ordnungsgemäße Berechnung des Abzugsbetrages für Unterhaltsleistungen sind vielfältige Angaben erforderlich. Ganz wesentlich kommt es auf die eigenen Einkünfte und Bezüge der unterstützten Person an (§ 33a Abs. 1 Satz 4 und 5 EStG). Die notwendigen Angaben zu Arbeitslohn, Renten und Versorgungsbezügen, Arbeitslosen- oder Krankengeld liegen den FÄ zwar grundsätzlich bereits in elektronischer Form vor. Obwohl eine

eindeutige Zuordnung vorhandener Daten mittels Steuer-Identifikationsnummer der unterstützten Person (Pflichtangabe) möglich wäre, findet bislang im maschinellen Risikomanagementsystem kein Abgleich mit den Erklärungsangaben statt.

- 5 Hinsichtlich der Zahlungen aus Kindergeld, aus Minijobs oder öffentlichen Ausbildungshilfen sowie Sozialleistungen besteht ein solcher Datenaustausch bisher nicht. Die FÄ sind daher auf die Richtigkeit der Erklärungsangaben weitgehend angewiesen. Andernfalls müssen sie diese Informationen aufwändig bei den Steuerpflichtigen abfragen.
- 6 Aus Sicht des SRH könnte eine künftige Nutzung der bei anderen staatlichen Stellen bereits vorhandenen elektronischen Daten sinnvoll sein.

### 2.3 Maschinelles Risikomanagement

- 7 Die Steuerverwaltung setzt zur Auswahl der prüfungsbedürftigen Steuererklärungen ein maschinelles Risikomanagementsystem i. S. d. § 88 Abs. 5 AO ein. Dies soll die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns erhöhen, weil die personell aufwändige Nachbearbeitung auf steuerlich bedeutende Fälle konzentriert werden kann.
- 8 Allerdings hatte die steuerliche Bedeutung des Einzelfalls in Bezug auf die Unterhaltsleistungen bisher keinen Einfluss darauf, ob dieser der personellen Überprüfung zugeführt wird. Stattdessen fokussierte sich das Risikomanagementsystem auf die personelle Nachprüfung aller Unterhaltsleistungen bei erstmaliger Beanspruchung sowie einer erneuten Überprüfung nach festgelegtem Turnus. Insoweit nahm es bislang keine ausreichende wirtschaftliche Abwägung vor. In der Folge steuerte es einerseits Sachverhalte mit geringem steuerlichen Risiko zur personellen Prüfung aus und erledigte ELSTER-Erklärungen mit hohem steuerlichen Risiko vollmaschinell.
- 9 Dies betraf insbesondere Fälle mit Auslandsbezug. Die Steuergesetze und die entsprechenden Verwaltungsanweisungen<sup>1</sup> sehen hierzu u. a. besondere materiell-rechtliche Nachweise vor, weil die Empfänger im Inland nicht bekannt sind. Ergänzend hatte das LSF grundsätzlich eine intensive Fallprüfung angewiesen. Der Anteil der vom Risikomanagementsystem zur personellen Bearbeitung ausgesteuerten Fälle mit Auslandsbezug unterschied sich nicht signifikant vom Anteil bei den Inlandsfällen. Der erhöhte gesetzliche Prüfungsauftrag war durch das Risikomanagementsystem folglich bislang nicht ausreichend abgebildet worden.
- 10 Ein weiteres Problem besteht, wenn neue Informationen beim Finanzamt nach bereits erfolgter Veranlagung einer Steuererklärung mit Unterhaltsleistungen eingehen. Dies betrifft bspw. Fallgestaltungen mit mehreren Unterstützern oder auch Steuererklärungen der unterstützten Person. Während für andere Fallkonstellationen nachgelagerte Kontrollläufe eingerichtet sind, fehlen solche hier.

### 2.4 Personelle Bearbeitung

- 11 Bei Prüfungen erstmals beantragter Abzugsbeträge für Unterhaltsleistungen bzw. bei Turnusprüfungen steuert das Risikomanagementsystem einen Hinweis zur intensiven Prüfung des Sachverhaltes aus. Dies schließt aus Sicht des SRH die Einsichtnahme in alle entscheidungserheblichen Unterlagen ein. Tatsächlich hatten die Bearbeiter in 89 von 136 (65 %) der vom SRH untersuchten Veranlagungen mit einer Erstjahres- bzw. Turnusprüfung diese Unterlagen nicht angefordert. Deshalb war in diesen Fällen keine sachgerechte Entscheidung möglich. Insoweit war der Untersuchungsgrundsatz gem. § 88 AO nicht gewahrt.

## 3 Folgerungen

- 12 **3.1** Der SRH empfiehlt, das Scan-Verfahren zur Erfassung der Steuererklärungen so zu ertüchtigen, dass auch die Anlage Unterhalt automatisch erfasst werden kann. Dadurch könnte ggf. die Quote von vollmaschinell erledigten Steuererklärungen (Autofälle) erhöht werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. z. B. § 90 Abs. 2 AO sowie Schreiben des BMF vom 6. April 2022, Gz. IV C 8-S 2285/19/10002 001.

- <sup>13</sup> **3.2** Weiterhin sollte das SMF die Möglichkeiten einer elektronischen Bereitstellung der für die Besteuerung benötigten Daten prüfen. Eine Umsetzung dieses Vorschlages würde nicht nur die sächsische Verwaltung entlasten. Vielmehr würden die Steuerverwaltungen aller Bundesländer profitieren.
- <sup>14</sup> **3.3** Der SRH empfiehlt, die Aussteuerung von Bearbeitungshinweisen künftig an der steuerlichen Bedeutung risikobehafteter Besteuerungsgrundlagen auszurichten. Das SMF sollte dazu alle ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Verfahrensentwicklung nutzen.
- <sup>15</sup> **3.4** Der SRH regt zur weiteren Absicherung des maschinellen Risikomanagementsystems an, nach Abschluss eines Veranlagungsjahres gezielt maschinelle Kontrollläufe einzurichten. Voraussetzung wäre eine lückenlose Fallidentifikation mittels Steuer-Identifikationsnummer. Zudem sollte die Aussteuerungsquote für Unterhaltsfälle mit Auslandsbezug erhöht werden. Auch hier sollte sich das SMF für eine rasche Anpassung der Verfahren einsetzen.
- <sup>16</sup> **3.5** Schließlich empfiehlt der SRH, in den FÄ auf eine verbesserte intensive Fallbearbeitung durch generelle Anforderung der entscheidungserheblichen Unterlagen im Erstjahr und bei Turnusprüfungen hinzuwirken. Bestenfalls könnten die einschlägigen Bearbeitungshinweise entsprechende Anregungen bieten.

#### 4 Stellungnahme

- <sup>17</sup> Die in den Finanzämtern eingesetzte Software erkenne, ob Eintragungen in der Anlage Unterhalt vorgenommen wurden und steuere einschlägige Fälle zur personellen Bearbeitung aus. Auf Bund-Länder-Ebene werde diskutiert, die Anlage Unterhalt vollständig mit Kennziffern zu unterlegen.
- <sup>18</sup> Zum Abgleich der in der Anlage Unterhalt erklärten Daten mit bereits elektronisch vorliegenden Daten (z. B. Rentenbezugsmitteilungen, Lohnbescheinigungen, Zinseinkünften) anhand der Steuer-Identifikationsnummer läge im Vorhaben KONSENS bereits eine Aufgabenanmeldung vor. Für die darüber hinaus vom SRH geforderte Datenübermittlung zu Sozialleistungen, öffentlichen Ausbildungshilfen usw. fehle eine gesetzliche Grundlage. Diese Daten seien zudem nicht für die Besteuerung des jeweiligen Leistungsempfängers relevant. An der Zweck- und Rechtmäßigkeit eines derart großen Datenpools auf Vorrat („Gläserner Bürger“) bestünden erhebliche Zweifel.
- <sup>19</sup> Bei der Einschätzung des Risikopotenzials erfolge eine jahresübergreifende Betrachtung. Damit werde dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit i. S. d. § 88 Abs. 5 AO Rechnung getragen. Eine generelle jährliche Aussteuerung aller Fälle mit höherer steuerlicher Auswirkung oder aller Fälle mit Auslandsbezug sei dagegen nicht zielführend.
- <sup>20</sup> Das LSF wirke stetig auf die Verbesserung der Bearbeitungsqualität hin und werde dies weiterhin tun. Soweit im Einzelfall Optimierungspotenzial gesehen werde (z. B. durch Anpassung eines Vordrucks), werde das LSF dem nachgehen.

#### 5 Schlussbemerkungen

- <sup>21</sup> Der SRH begrüßt die vom SMF bereits ergriffenen Bemühungen zur Umsetzung der vom SRH unterbreiteten Vorschläge zur Verbesserung der Verfahren. Er unterstützt ausdrücklich den Einsatz maschineller Risikomanagementsysteme zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns.
- <sup>22</sup> Die bezüglich des Datenaustauschs mit anderen Behörden vom SMF erwähnte fehlende gesetzliche Grundlage ist dem SRH bewusst. Er weist aber darauf hin, dass die Effizienz der Steuerverwaltung in anderen Bereichen<sup>2</sup> durch entsprechende gesetzliche Neuregelungen maßgeblich verbessert werden konnte. Diese Regelungen sind den Anforderungen des Datenschutzes gerecht geworden.

---

<sup>2</sup> So bspw. bei der Übermittlung von Rentenbezugsmitteilungen durch die Rententräger oder auch von abgegoltenen Kapitalerträgen durch die Banken.

- <sup>23</sup> Das durch das Risikomanagementsystem verfolgte Ziel, die Bearbeitung auf wirtschaftlich gehaltvolle Fälle zu konzentrieren und eine personelle Bearbeitung in unwirtschaftlichen Fällen zu vermeiden, teilt der SRH uneingeschränkt. Gleichwohl sieht der SRH Möglichkeiten zur Verbesserung der eingesetzten Verfahren. Dies betrifft insbesondere die Berücksichtigung der konkreten steuerlichen Auswirkung sowie den Aufgriff von Auslandssachverhalten.
- <sup>24</sup> Der SRH hält daher an seinen Feststellungen und Empfehlungen fest.

# Teil B Kommunen

## Anstellungsverträge von Geschäftsführern und Vorständen kommunaler Unternehmen – Fehlende Kontrolle kann unangemessene Vergütung fördern

17

Die Vergütung der Geschäftsleitung muss – einschließlich der Nebenleistungen, wie Sachbezüge und Leistungen der sozialen Sicherheit – in einem angemessenen Verhältnis zu deren Aufgaben und Leistungen sowie zur Lage der Gesellschaft stehen. Dabei empfiehlt der SRH, sich bezüglich der Branche in erster Linie an kommunalen oder staatlichen Beteiligungen zu orientieren.

Bei der Gewährung von leistungsbezogenen Vergütungsbestandteilen empfiehlt der SRH darauf zu achten, dass diese auf einer vertraglichen Grundlage erfolgen sowie auf konkret vereinbarten Zielen beruhen. Dabei steht die Erfüllung des öffentlichen Zwecks des Unternehmens im Vordergrund. Die Leistungsbezogenheit gebietet es, dass vereinbarte Ziele über das hinausgehen, was zum allgemeinen Aufgabenspektrum einer Geschäftsleitung gehört.

Die kommunalen Träger haben auch bei Minderheitsbeteiligungen die Voraussetzungen zu schaffen, ihre Unternehmen zu steuern und zu überwachen. Vorgaben und Entscheidungen zu den Modalitäten von Geschäftsleitungsanstellungsverträgen empfiehlt der SRH, dass diese nicht unternehmensintern, sondern auf Gesellschafterebene erarbeitet bzw. getroffen werden.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung von 19 kommunalen Verkehrsunternehmen in der Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung und der Aktiengesellschaft mit dem Schwerpunkt auf Geschäftsführer- bzw. Vorstandsanstellungsverträge geprüft.
- 2 Um ein breites Spektrum auch bezüglich der Größe der Unternehmen abzudecken, wurden Verkehrsunternehmen mit unterschiedlichen Bilanzsummen in die Prüfung einbezogen. Ergänzend hat der SRH bei 23 kommunalen Gebietskörperschaften als Träger dieser Verkehrsunternehmen die Rolle des Beteiligungsmanagements bei der Bestellung von Geschäftsführern und Vorständen sowie beim Abschluss und Controlling der darauf beruhenden Anstellungs- bzw. Geschäftsbesorgungsverträge untersucht.

### 2 Prüfungsergebnis und Folgerungen

#### 2.1 Gewinnung und Verfahren zur Auswahl von Personen für Geschäftsführungsorgane

- 3 Annähernd zwei Drittel der in die Prüfung einbezogenen kommunalen Träger sahen keine Regelungen oder Richtlinien hinsichtlich des Verfahrens zur Suche, Auswahl, Bestellung und Vergütung von Geschäftsleitungsorganen vor. Gegen bestehende Regelungen wurde in zwei Fällen verstoßen.
- 4 Den kommunalen Trägern wird empfohlen, für sich und ihre Beteiligungen einheitliche Verfahren zur Auswahl und Besetzung von Geschäftsleitungsorganen einschließlich der Bemessung der Vergütung aufzustellen. Auf die Einhaltung der festgelegten Regularien ist zu achten.
- 5 Die Gewinnung von Personen für die Geschäftsleitungsorgane erfordert ein transparentes Verfahren mit dem Ziel der Auswahl von geeigneten Personen, welche über die erforderlichen Qualifikationen und Fähigkeiten verfügen. Eine öffentliche Ausschreibung, welche nicht in allen Fällen erfolgte, kann dem Prinzip der Bestenauslese Rechnung tragen.
- 6 Der SRH empfiehlt die Gewinnung der Mitglieder der Geschäftsführung im Wege eines transparenten Auswahlverfahrens mit dem Ziel der Bestenauslese. Vorrangig wird eine öffentliche Ausschreibung empfohlen.

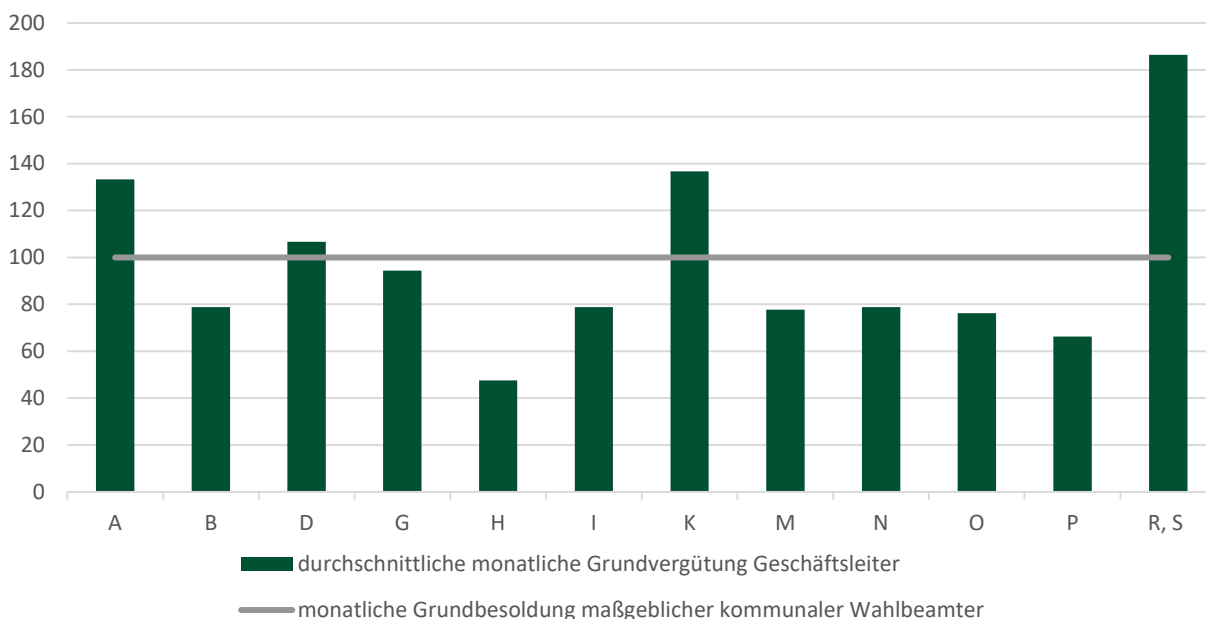
- 7 Die Geschäftsleitung kommunaler Unternehmen hat wesentlichen Einfluss auf deren Erfolg und ist an der Umsetzung langfristiger Strategien und politischer Ziele im Gesamtgefüge des kommunalen „Konzerns“ maßgeblich beteiligt. Nur in 2 Fällen erfolgte eine Beschlussfassung zu Auswahl und Bestellung der Geschäftsleitung durch das kommunale Hauptorgan. Damit nahmen sich die übrigen Kommunen ein wesentliches Instrument der Beteiligungssteuerung.
- 8 Der SRH empfiehlt die Einbeziehung des jeweiligen kommunalen Hauptorgans in die Auswahl und Bestellung.

## 2.2 Vergütung

### 2.2.1 Vergütungsgrundsatz und Grundvergütung

- 9 Für die kommunalen Gebietskörperschaften und deren Beteiligungen besteht hinsichtlich der Vergütung ein Spannungsverhältnis. Es bedarf qualifizierter Manager für die Geschäftsleitung und deren Motivation für die damit verbundenen hohen Leistungsanforderungen. Gleichzeitig soll die Vergütung das Unternehmen nicht unverhältnismäßig stark belasten. Die Geschäftsführung kommunaler Unternehmen ist häufig nicht mit den gleichen unternehmerischen Risiken der freien Wirtschaft verbunden. Die Beteiligungen verfolgen bei ihrer Geschäftstätigkeit auch einen öffentlichen Zweck, operieren deshalb in der Regel nicht in einem vollständig freien Markt. Deshalb können die Risiken aufwiegenden Höhen der Bezüge und Extras wie Dienstwagen und Spesen in der Privatwirtschaft nicht alleiniger Maßstab in der kommunalen Wirtschaft sein.
- 10 Die Vergütung der Geschäftsleitungen setzte sich regelmäßig aus mehreren Komponenten zusammen (z. B. Grundvergütung, Altersversorgung und private Nutzung eines Dienstwagens). Diese fließen alle in die Beurteilung der Angemessenheit der Gesamtvergütung mit ein. Bereits die Grundvergütung lag in einigen Fällen deutlich über derjenigen des jeweiligen kommunalen Spitzenbeamten.

Abbildung 1: Darstellung der Grundvergütung eines Geschäftsleitungsmitgliedes im Vergleich zum kommunalen Wahlbeamten (%)<sup>1</sup>



Quelle: Eigene Darstellung.

- 11 Die Vergütung der Geschäftsleitung muss in einem angemessenen Verhältnis zu deren Aufgaben und Leistungen sowie zur Lage der Gesellschaft stehen. Dabei empfiehlt der SRH eine Orientierung bezüglich der Branche in erster Linie an kommunalen oder staatlichen Beteiligungen. Hinsichtlich der Grundvergütung

<sup>1</sup> Die Angaben beziehen sich auf das Jahr 2021. Bei den Unternehmen R und S handelt es sich um verbundene Unternehmen in gleicher Trägerschaft mit einer gemeinsamen Geschäftsleitung. Soweit Geschäftsleitungen nach den Anstellungsverträgen nicht die gesamte Arbeitskraft zur Verfügung stellen mussten, wurden die Grundbezüge des kommunalen Spitzenbeamten in das entsprechende Verhältnis gesetzt, um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Als einheitlicher Maßstab wurde dabei die Grundbesoldung ohne Steigerung nach einer Wiederwahl zugrunde gelegt. Soweit Unternehmen nicht dargestellt sind, bestanden keine Anstellungs-, sondern Geschäftsbesorgungsverträge.



wird eine Orientierung am System der kommunalen Verwaltung empfohlen. Eine Überschreitung im Einzelfall bedarf triftiger Gründe.

- 12 Die Zahlung von leistungsabhängigen Vergütungsbestandteilen (Tantiemen) lag teilweise im Ermessen der Aufsichtsorgane bzw. war an ein bestimmtes Jahresergebnis oder den Umsatz gekoppelt. Alternativ wurden Ziele vereinbart, welche jedoch vielfach nicht den Anforderungen an eine messbare Leistung, die über die Erfüllung der allgemeinen Pflichten einer Geschäftsleitung hinausgeht, genügten.
- 13 Bei der Gewährung von leistungsbezogenen Vergütungsbestandteilen empfiehlt der SRH darauf zu achten, dass diese auf einer vertraglichen Grundlage erfolgen sowie auf konkret vereinbarten Zielen beruhen. Dabei steht die Erfüllung des öffentlichen Zwecks des Unternehmens im Vordergrund. Die Leistungsbezogenheit gebietet es, dass vereinbarte Ziele über das hinausgehen, was zum allgemeinen Aufgabenspektrum einer Geschäftsleitung gehört.

### 2.2.2 Dienstwagen

- 14 In 16 Fällen stand der Geschäftsleitung ein Dienstwagen zur Verfügung. Eine Prüfung wirtschaftlicher Alternativen fand weit überwiegend nicht statt bzw. war nicht dokumentiert.
- 15 Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfordert eine Abwägung, inwieweit ein Dienstwagen angezeigt ist. In die Abwägung für die Überlassung sind Faktoren, wie Wirtschaftlichkeit des Dienstwagens, bestehende Alternativen sowie Unternehmens- und Arbeitsmarkterfordernisse einzubeziehen. Diese Abwägung ist zu dokumentieren.
- 16 Die Kosten des Dienstwagens wurden vollständig vom jeweiligen Unternehmen getragen. In allen Fällen war die private Nutzung – teilweise auch durch Familienangehörige – ausdrücklich zugelassen. Die anteiligen Kosten für die private Nutzung waren den Unternehmen nicht bekannt.
- 17 Die Gestattung der privaten Nutzung eines Dienstwagens ist bei der Ermittlung der angemessenen Gesamtvergütung mit zu berücksichtigen.

### 2.2.3 Nebenleistungen

- 18 Bezüglich der Entgeltfortzahlung im Fall der Dienstverhinderung sowie der Alters- und Hinterbliebenenversorgung kamen unterschiedliche Regelungen zur Anwendung, die teilweise erhebliche Begünstigungen gegenüber den Bediensteten des jeweiligen kommunalen Trägers beinhalteten und Zweifel an der Beachtung des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit aufkommen lassen.
- 19 Bei der Ausgestaltung der vertraglichen Regelungen zu Sozialleistungen empfiehlt der SRH, dass sich die kommunalen Gesellschafter am Entgeltfortzahlungsgesetz, dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst und dem Betriebsrentengesetz orientieren.

### 2.2.4 Offenlegung und Transparenz

- 20 Lediglich 2 geprüfte Unternehmen veröffentlichten in ihren Jahresabschlüssen die Vergütung der Geschäftsleitung. Das für die kommunalen Kernhaushalte bestehende Transparenzgebot wurde so durch die Auslagerung von Aufgaben auf Unternehmen in privater Rechtsform weitgehend umgangen.
- 21 Der SRH empfiehlt den kommunalen Trägern die Offenlegung der Vergütung von Geschäftsführungsorganen kommunaler Unternehmen.

### 2.3 D&O-Versicherung

- 22 Mit 2 Ausnahmen hatten die geprüften Unternehmen bzw. deren Konzernmütter eine D&O-Versicherung zugunsten der Geschäftsleitung, z. T. auch des Aufsichtsrats, abgeschlossen. Die Bedarfsprüfung zu Abschluss, Änderung oder Kündigung der entsprechenden Verträge wurde mit 3 Ausnahmen von der Geschäftsleitung selbst durchgeführt.

23 Ob eine D&O-Versicherung notwendig ist, bedarf einer Analyse und Abwägung über deren Vor- und Nachteile. Um Interessenskonflikte zu vermeiden, empfiehlt es sich, dass die Entscheidung durch den Gesellschafter getroffen, zumindest seine Zustimmung nach dessen vorheriger Kontrolle eingeholt wird.

### 2.4 Berichtspflichten

24 Zur strategischen wie operativen Steuerung ihrer Unternehmen sind die kommunalen Gesellschafter oft auf Informationen aus dem Unternehmen angewiesen. Entsprechendes gilt auch für die Mitglieder der Aufsichtsgremien. Diese sind im Rahmen der Erfüllung der ihnen obliegenden Überwachungspflicht auf die Kenntnis der Vorgänge im Unternehmen angewiesen und auch zur Beschaffung von Informationen aus dem Unternehmen verpflichtet.

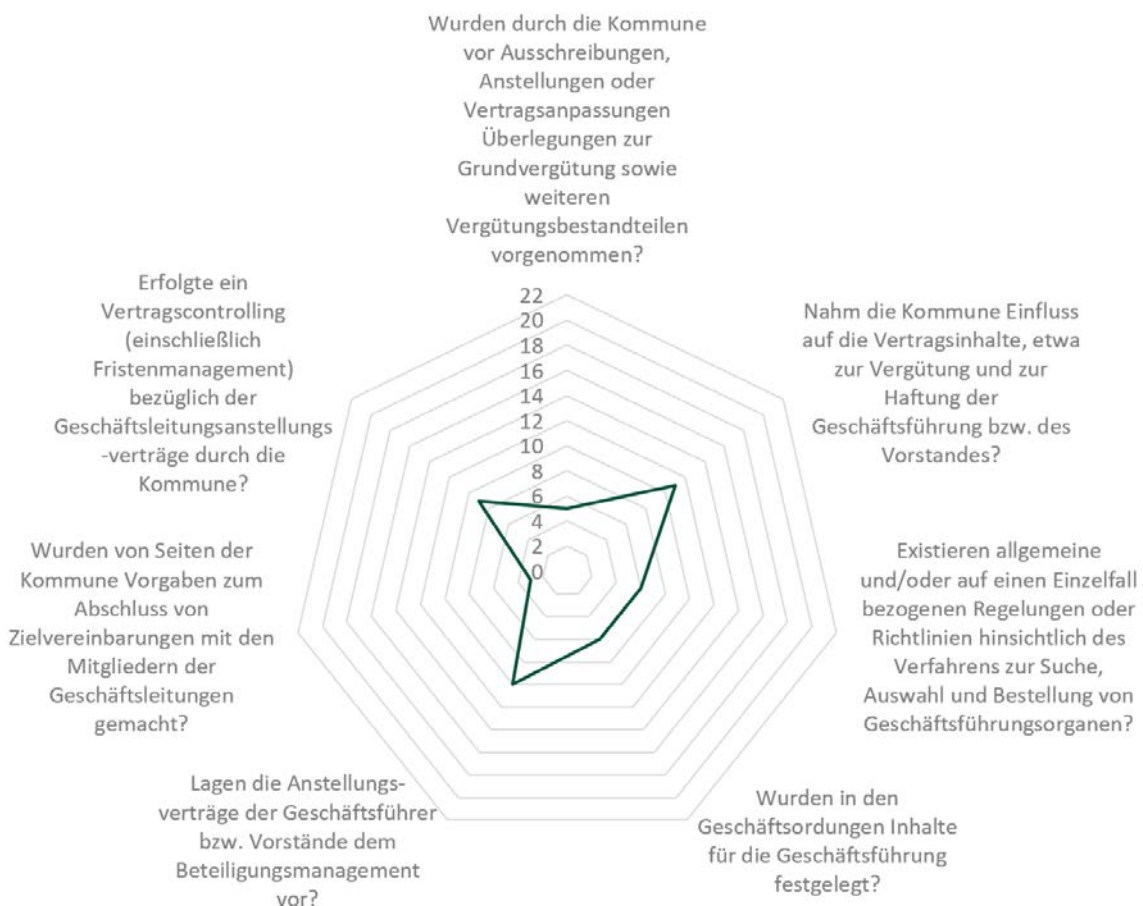
25 Die geprüften Unternehmen in der Rechtsform der GmbH wiesen bereits deutliche Unterschiede bezüglich der geregelten Berichtspflichten gegenüber den Überwachungsorganen auf. Bestehende Regelungen wurden nicht in allen Fällen umgesetzt.

26 Der SRH empfiehlt den kommunalen Anteilseignern, bereits in den Satzungen und den Anstellungsverträgen detaillierte Berichtspflichten für die Geschäftsleitungsorgane als eine Grundlage für das strategische und operative Controlling festzulegen. Berichte der Geschäftsleitung sind durch die Vertreter der kommunalen Anteilseigner in den Haupt- und Überwachungsorganen aktiv einzufordern.

### 2.5 Einbindung des Beteiligungsmanagements bezüglich der Anstellungsverhältnisse

27 Bei 16 der in die Prüfung einbezogenen kommunalen Träger wurde das Beteiligungsmanagement nicht oder nur unzureichend wahrgenommen. Insbesondere als mittelbare oder Minderheitsgesellschafter überließen die geprüften Gebietskörperschaften die Aufgaben der Steuerung und Überwachung regelmäßig dem jeweiligen unmittelbaren bzw. dem Mehrheitsgesellschafter.

Abbildung 2: Übersicht über Ergebnisse aus der Befragung zum Beteiligungsmanagement



Quelle: Eigene Darstellung.

- 28 Die kommunalen Träger haben auch bei Minderheitsbeteiligungen die Voraussetzungen zu schaffen, ihre Unternehmen zu steuern und zu überwachen. Hinsichtlich Vorgaben und Entscheidungen zu den Modalitäten von Geschäftsleitungsanstellungsverträgen empfiehlt der SRH, dass diese nicht unternehmensintern, sondern auf Gesellschafterebene erarbeitet bzw. getroffen werden.

### 3 Stellungnahme

- 29 Eine geprüfte Stelle hielt eine direkte Beteiligung des kommunalen Hauptorgans hinsichtlich der Bestellung und Abberufung von Mitgliedern der Geschäftsleitung kommunaler Unternehmen für nicht erforderlich, da das kommunale Hauptorgan seinen Vertretern entsprechende Weisungen zur Aufgabenerfüllung bzw. -umsetzung durch die Geschäftsführung erteilen und somit auch die an den kommunalen Aufgaben, Strategien und politischen Zielen orientierte Einflussnahme auf das jeweilige Unternehmen ausüben könne.
- 30 Ferner vertrat diese geprüfte Stelle die Auffassung, dass durch die angewandte sogenannte 1 %-Regelung die Aufwendungen für Privatfahrten der Geschäftsleitung mit dem Dienstwagen abgegolten seien.
- 31 Das SMI nimmt die Ergebnisse der vorgenommenen vergleichenden Prüfung zur Kenntnis. Die Empfehlungen des SRH, insbesondere unter den Tz. 6 und 8 zur Gewinnung der Mitglieder der Geschäftsführung, 13 und 19 zur Vergütung, sowie 15 und 17 zu Dienstwagen werden geteilt.
- 32 Weiterhin ergäben sich nach Ansicht des SMI die Berichtspflichten kommunaler Unternehmen gegenüber ihren kommunalen Gesellschaftern aus § 96a Abs. 1 Nr. 6, 9 und 10 SächsGemO und deren Umsetzungen in den Gesellschaftsverträgen der Unternehmen. Den Ausführungen des SRH sei nicht klar zu entnehmen, welche konkreten Berichtspflichten die Städte und Gemeinden ihren kommunalen Unternehmen zusätzlich zu den im Gesetz bereits genannten auferlegen sollen.

### 4 Schlussbemerkungen

- 33 Für das strategische und insbesondere für das operative Controlling bedarf es aus Sicht des SRH Berichtspflichten, welche über den Umfang des § 96a Abs. 1 Nr. 6, 9 und 10 SächsGemO hinausgehen. Die Informationen nach den Nr. 9 und 10 knüpfen an abgeschlossene Geschäftsjahre an. Eine Steuerung innerhalb des Geschäftsjahres ist damit nicht möglich. Das Merkmal der Wesentlichkeit ist in § 96a Abs. 1 Nr. 6 SächsGemO nicht näher definiert und kann damit ggf. unterschiedlich ausgelegt werden. Um insbesondere ein operatives Controlling innerhalb des Geschäftsjahres zu unterstützen, bedarf es entsprechender weitergehender und konkretisierter Berichtspflichten. Zur Orientierung bietet sich der Umfang des § 90 Aktiengesetz an. Die kommunalen Gesellschafter sollten sich anhand der Lage ihrer Beteiligungen und deren spezifischen Anforderungen damit auseinandersetzen und einzelfallbezogene Pflichten definieren und vereinbaren.
- 34 Die Auffassung einer geprüften Stelle, dass es einer direkten Beteiligung des kommunalen Hauptorgans nicht bedürfe, weil dieses den kommunalen Vertretern in den Organen der Beteiligungen Weisungen zur Aufgabenerfüllung und -umsetzung erteilen könne, überzeugt nicht. Dabei wird übersehen, dass das in § 98 Abs. 1 Satz 6 SächsGemO normierte Weisungsrecht des Gemeinderates nur an die Vertreter der Gemeinde in der Gesellschafterversammlung adressiert ist. Weisungsrechte gegenüber Mitgliedern von fakultativen Aufsichtsräten bedürfen ausdrücklicher Regelungen in den Gesellschaftsverträgen.
- 35 Die Auffassung, dass durch die angewandte sogenannte 1 %-Regelung die Aufwendungen für Privatfahrten der Geschäftsleitung mit dem Dienstwagen abgegolten seien, verfängt nicht. Es wird übersehen, dass es sich hierbei um eine Regelung zur Bemessung der Einkommensteuer, bezogen auf die Privatfahrten als geldwerten Vorteil, handelt. Ein finanzieller Ausgleich für die Kosten der Privatfahrten an das Unternehmen wird durch § 6 Abs. 1 Nr. 4 Satz 2 EStG zwar nicht erzielt; dieser kann aber dann angemessen erscheinen, wenn im Übrigen die Gesamtvergütung unangemessen hoch ist.



Die geprüften Landkreise nahmen die Aufgabe Abfallwirtschaft in sehr unterschiedlichen Organisationsformen wahr. Unabhängig davon müssen die Gebührenkalkulationen die Maßgaben des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes erfüllen.

Zur Finanzierung langfristiger Zahlungsverpflichtungen, insbesondere für Nachsorge- und Rekultivierungsaufwand der Deponien, sind Anlagenrichtlinien zu erstellen.

### 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Der SRH prüfte in den Landkreisen Leipzig, Nordsachsen, Görlitz und im Vogtlandkreis die Entsorgungswirtschaft bei den kommunalen Entsorgungsunternehmen und soweit vorhanden bei den Abfallzweckverbänden ab dem Jahr 2018.

#### 1.1 Rechtliche Grundlagen der Abfallwirtschaft

- <sup>2</sup> Der die Abfallwirtschaft regelnde Rechtsrahmen umfasst eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen auf EU-, Bundes- sowie Länderebene. Europarechtliche Grundlage bildet aktuell die Richtlinie 2018/851 des Europäischen Parlaments und des Rates (Abfallrahmenrichtlinie) vom 30. Mai 2018. Die Richtlinie wurde in deutsches Recht erstmals mit dem Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz) vom 24. Februar 2012 umgesetzt.
- <sup>3</sup> Seit dem 23. März 2019 gilt das Gesetz über die Kreislaufwirtschaft und den Bodenschutz im Freistaat Sachsen (Sächsisches Kreislaufwirtschafts- und Bodenschutzgesetz – SächsKrWBodSchG). Die Landkreise, Kreisfreien Städte und die Abfallverbände bilden danach die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger.
- <sup>4</sup> Die kommunale Selbstverwaltung lässt den Kommunen weitgehende Handlungsfreiheit für die Organisation der hoheitlichen Aufgabe der Abfallentsorgung. Im Freistaat Sachsen unterscheiden sich demzufolge die Organisation und das Leistungsangebot der Entsorgungsträger.

#### 1.2 Abfallgebühren

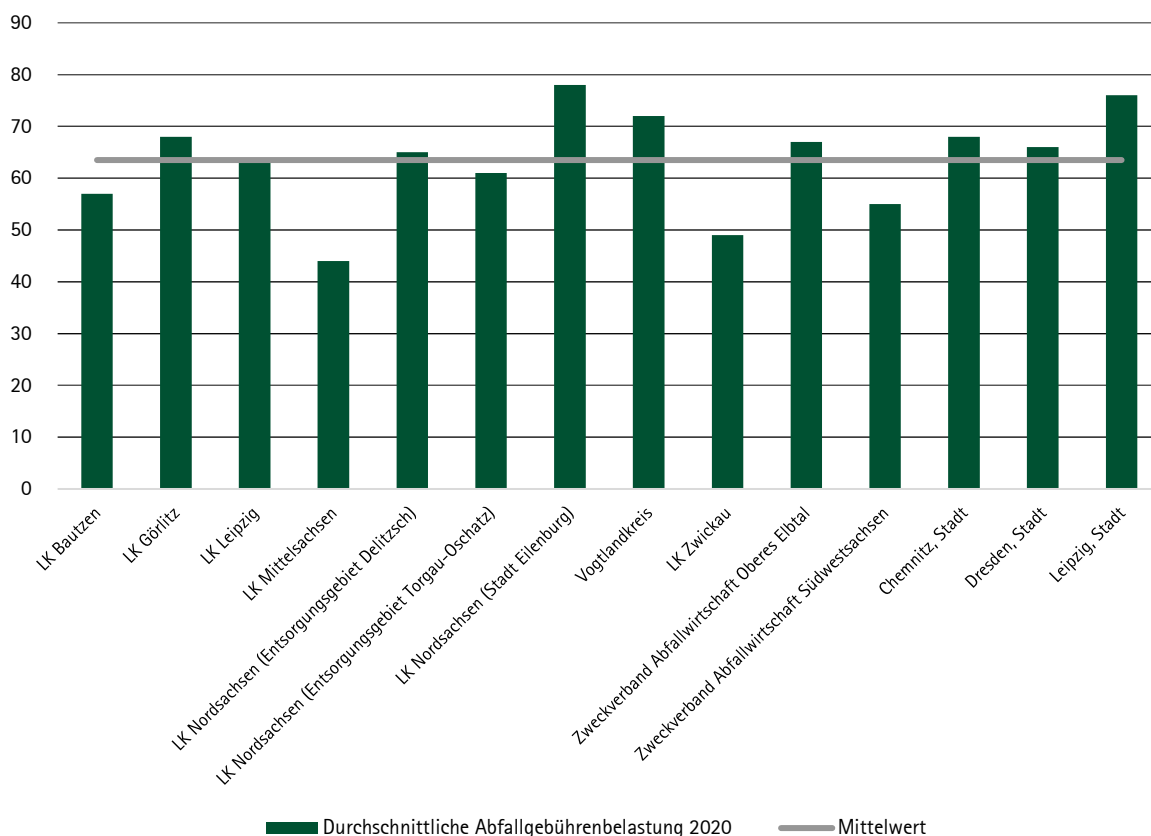
- <sup>5</sup> Nach § 9 SächsKrWBodSchG haben die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für die Benutzung ihrer Entsorgungseinrichtungen Gebühren zu erheben, soweit nicht ein privatrechtliches Entgelt gefordert wird. Für die Gebührenerhebung gelten die Vorschriften des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes (SächsKAG).
- <sup>6</sup> Das LfULG<sup>1</sup> hat die durchschnittliche Abfallgebührenbelastung je EW verglichen. Basis sind die kalkulierten gebührenrelevanten Gesamtkosten. Danach ist die individuelle Abfallgebührenbelastung u. a. stark abhängig von der entsorgten Abfallmenge, der Haushaltsgröße und der Bebauungsstruktur (Einfamilienhäuser, Mehrfamilienhäuser, Großwohnanlagen). Zum anderen wird die Berechnung von einem unterschiedlichen Vorhalten einer Biotonne beeinflusst.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. LfULG, Siedlungsabfallbilanz 2018 und 2019, S. 49 ff. (Durchschnittliche Abfallgebührenbelastung).

<sup>2</sup> Ferner ist zu beachten, dass nicht alle Kostenanteile der Abfallgebührenkalkulationen den Privathaushalten zuzurechnen sind. Da in den meisten Kostenkalkulationen die Kosten für Abfälle aus Gewerbe nicht separat ausgewiesen wurden, sind diese Kosten – soweit sie separat ausgewiesen waren – bei der Betrachtung der durchschnittlichen Belastung je EW zwecks einer einheitlichen Vorgehensweise nicht abgezogen.

Abbildung 1: Durchschnittliche Abfallgebührenbelastung<sup>3</sup> je EW im Jahr 2020 (€/EW\*a)



Quelle: Eigene Darstellung.

- <sup>7</sup> Die Spannweiten zwischen der geringsten und höchsten Gebührenbelastung führt das LfULG auf unterschiedliche Kostenstrukturen in Folge verschiedener Rahmenbedingungen, wie z. B. Art der Abfallbehandlung, Abfuhrhythmen, Gestaltung und Umfang der Entsorgungsverträge, Biogutsammlung, regionale Einflüsse usw. zurück.<sup>4</sup>

## 2 Prüfungsergebnis

### 2.1 Abfallgebührenkalkulation

- <sup>8</sup> Nach § 10 Abs. 1 SächsKAG dürfen die Gebühren höchstens so bemessen werden, dass die Gesamtkosten der Einrichtung gedeckt werden. Wirtschaftliche Unternehmen im Sinne von § 94a SächsGemO können darüber hinaus angemessene Gewinne erwirtschaften.

#### 2.1.1 Berücksichtigung von Gewinnen bzw. Gewinnanteilen

- <sup>9</sup> Im Falle einer funktionalen Privatisierung gehört grundsätzlich auch der von der Betreibergesellschaft erzielte Gewinn zu den gebührenfähigen Kosten, wenn er sich in einem angemessenen Rahmen hält. § 10 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG ist hier nicht einschlägig, sodass der Gewinn einer Betreibergesellschaft auch dann gebührenfähig sein kann, wenn die kommunale Einrichtung kein wirtschaftliches Unternehmen im Sinne des § 94a SächsGemO ist. Von privaten Verwaltungshelfern kann generell nicht erwartet werden, dass sie zu Selbstkostenpreisen tätig werden. Soweit der Einrichtungsträger allerdings selbst an der Betreibergesellschaft beteiligt ist, besteht kein sachlicher Grund für die gebührenrechtliche Anerkennung erzielter Gewinne. Denn vom kommunalen Einrichtungsträger muss man verlangen, dass er seine Aufgaben zu Selbstkosten wahrnimmt. Der Gewinn einer Eigengesellschaft ist daher nicht gebührenfähig. Dasselbe gilt für den auf den Einrichtungsträger entfallenden Gewinnanteil einer Beteiligungsgesellschaft (Bekanntmachung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern Hinweise zur Anwendung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes – AnwHinwSächsKAG 2014, Abschnitt 3 Ziff. XI. Nr. 3 Buchst. b zu § 11 SächsKAG).

<sup>3</sup> Vgl. LfULG, Siedlungsabfallbilanz 2020, Belastung auf Basis der kalkulierten gebührenrelevanten Gesamtkosten in Sachsen.

<sup>4</sup> Vgl. LfULG, Siedlungsabfallbilanz 2018 und 2019, S. 49 ff. (Durchschnittliche Abfallgebührenbelastung).

- 10 In den Landkreisen Leipzig, Nordsachsen und Görlitz wurden die Gewinne der Entsorgungsunternehmen nicht oder nicht vollständig in der Gebührenkalkulation des jeweiligen Landkreises als Erträge eingestellt bzw. dem Gebührenhaushalt gutgeschrieben.
- 11 Im Landkreis Leipzig wurde für die zum Prüfungszeitpunkt aktuelle Kalkulation 2021/2022 kein pauschal kalkulierter Gewinn berücksichtigt.
- 12 Der Landkreis Görlitz berücksichtigte in der Gebührenkalkulation Gewinnrückführungen aus Beteiligungen kostenmindernd. Diese entsprachen jedoch nicht den jeweiligen Gewinnen bzw. Gewinnanteilen der Entsorgungsunternehmen.
- 13 Eine Belastung des Gebührenzahlers mit den Gewinnen bzw. Gewinnanteilen der Entsorgungsunternehmen bei der Wahrnehmung von kommunalen Aufgaben ist auszuschließen.

### 2.1.2 Nachvollziehbarkeit und Prüfbarkeit

- 14 Im Vogtlandkreis konnten die Finanzbeziehungen zwischen dem Landkreis und den Entsorgungsunternehmen und zwischen den beteiligten Unternehmen untereinander nicht abschließend nachvollzogen werden. Dies war auch dem Zustand des Rechnungswesens der Unternehmen im Prüfungszeitraum geschuldet.
- 15 Aufgrund der nicht belastbaren Leistungsabrechnungen der Beteiligten untereinander waren keine klaren Kostenzuordnungen zu den erbrachten Leistungen möglich. Fehlerhafte Gebührenkalkulationen und -erhebungen sind auch hier nicht auszuschließen.
- 16 Das Rechnungswesen muss jederzeit die Feststellung der Kosten und Leistungen, die Abstimmung der Kosten- und Leistungsrechnung mit der Aufwands- und Ertragsrechnung sowie die Ermittlung von Preisen auf Grund von Selbstkosten ermöglichen.

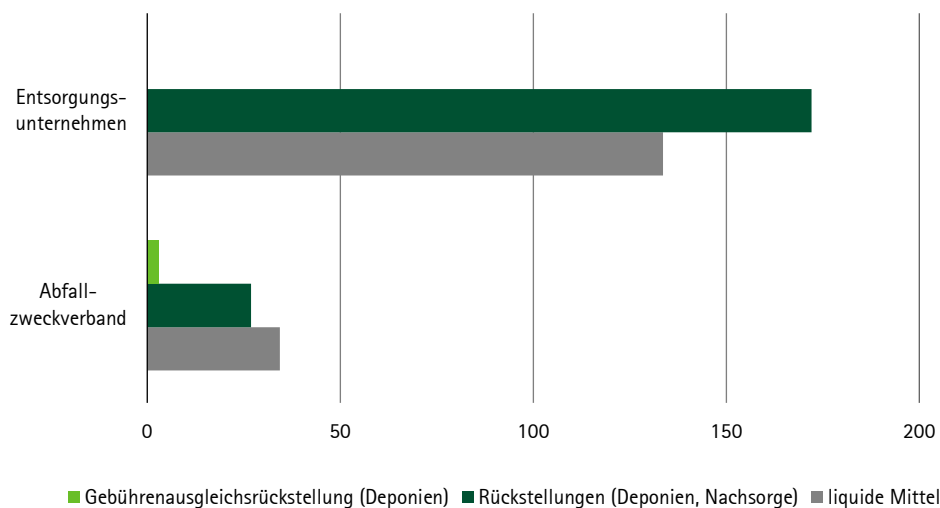
### 2.1.3 Nachberechnungen

- 17 Nach § 10 Abs. 2 SächsKAG können die Kosten bei der Gebührenbemessung in einem mehrjährigen Zeitraum berücksichtigt werden, der jedoch höchstens 5 Jahre umfassen soll. Kostenüberdeckungen, die sich am Ende des Bemessungszeitraumes ergeben, sind innerhalb der folgenden 5 Jahre zugunsten der Gebührenzahler auszugleichen. Gemäß den AnwHinwSächsKAG ist spätestens nach Ablauf des Kalkulationszeitraumes durch Gebührennachberechnung festzustellen, ob eine Kostenüber- oder -unterdeckung eingetreten ist. Dies ist der Fall, „[...] wenn sich nachträglich herausstellt, dass entweder die im Bemessungszeitraum kalkulierten Kosten oder aber die tatsächliche Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung (Maßstabseinheiten) höher oder niedriger ausgefallen ist, als dies geplant war“ (SächsOVG, Urteil vom 8. April 2009 – Az. 5 D 32/07). Ein einfacher Vergleich der Gebühreneinnahmen mit den gebührenfähigen Kosten genügt daher nicht, denn dadurch wären z. B. auch durch Erlass, Stundung oder Niederschlagung entgangene Einnahmen des Einrichtungsträgers ausgleichsfähig. Solche Mindereinnahmen sind vom öffentlichen Entsorgungsträger jedoch aus Steuermitteln zu tragen (SächsOVG, Urteil vom 8. April 2009 – Az. 5 D 32/07).
- 18 Der Landkreis Görlitz führt zur Ermittlung von Kostenüber- bzw. -unterdeckungen keine Gebührennachberechnung durch, sondern ermittelt diese anhand der mit den Jahresabschlüssen festgestellten Über- bzw. Unterdeckungen des Teilhaushaltes Regiebetrieb Abfallwirtschaft. In der Abrechnung sind z. B. Einzelwertberichtigungen von Forderungen als Aufwand enthalten, die keine gebührenfähigen Kosten sind. Eine Ermittlung von Über- bzw. Unterdeckungen nur aus dem haushalterischen Jahresabschluss ist nicht möglich. Es kann derzeit nicht davon ausgegangen werden, dass die Abfallgebühren ordnungsgemäß ermittelt wurden.
- 19 Um die Kostenüber- bzw. -unterdeckungen aus dem aktuellen Kalkulationszeitraum ermitteln zu können und den Ausgleich innerhalb des 5-Jahreszeitraumes nachweisen zu können, ist eine Nachberechnung zwingend erforderlich.

## 2.2 Langfristige Verpflichtungen für Nachsorge- und Rekultivierungsaufwand

- <sup>20</sup> Nach § 11 Abs. 1 SächsKAG gehört auch später anfallender Nachsorge- und Rekultivierungsaufwand für Anlagen der Ver- und Entsorgung zu den gebührenfähigen Kosten. Diese Gebührenanteile sind in einer Rückstellung anzusammeln.
- <sup>21</sup> Die mit der Nachsorge und Rekultivierung beauftragten Einrichtungen müssen ausreichend Vorsorge treffen, damit zum jeweiligen Zeitpunkt die tatsächlich benötigten liquiden Mittel zur Verfügung stehen. Die betroffenen Einrichtungen sparen diese Mittel deshalb schrittweise an.

Abbildung 2: Langfristige Zahlungsverpflichtungen und angesammelte liquide Mittel der Einrichtungen im Jahr 2020 (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung.

- <sup>22</sup> Aufgrund der erheblichen Beträge dieser Verpflichtungen ist es dringend notwendig, dass die Landkreise den betroffenen Einrichtungen Anlagenrichtlinien zur Verfügung stellen, auf deren Grundlage die liquiden Mittel angelegt werden dürfen.
- <sup>23</sup> Im kommunalen Verantwortungsbereich müssen bei der Anlage das Spekulationsverbot aus § 61 Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen (Sächsische Landkreisordnung – SächsLKro) i. V. m. § 72 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO und die Grundsätze für Geldanlagen gem. § 62 SächsLKro i. V. m. § 89 Abs. 3 Satz 2 SächsGemO beachtet werden, wonach auf eine hinreichende Sicherheit und einen angemessenen Ertrag zu achten ist.
- <sup>24</sup> Kommunale Unternehmen sind rechtlich zwar nicht unmittelbar an das Spekulationsverbot gebunden. Eine Grenze hinsichtlich der Geldanlagegeschäfte ergibt sich für die kommunalen Unternehmen jedoch aus den Sorgfaltspflichten eines ordentlichen Geschäftsmannes. Da kommunale Unternehmen öffentliche Aufgaben erfüllen und mit öffentlichen Mitteln arbeiten, ist es die Aufgabe der kommunalen Gesellschafter, gesellschaftsrechtlich ggf. zulässige risikoreiche Geldanlagegeschäfte wirksam zu unterbinden. Für spekulative Finanzgeschäfte ergibt sich dies aus Abschnitt A Ziff. I. Nr. 3. Buchst. b Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Grundsätze der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung und die rechtsaufsichtliche Beurteilung der kommunalen Haushalte zur dauerhaften Sicherung der kommunalen Aufgabenerledigung (VwV Kommunale Haushaltswirtschaft – VwV KomHWi).
- <sup>25</sup> Bei einem geprüften Entsorgungsunternehmen (WEV) enthielt die Anlagenrichtlinie die Möglichkeit, die liquiden Mittel für den Erwerb von Bauerwartungsland einschließlich Erschließung und Vermarktung einzusetzen. Darüber hinaus erlaubte die Richtlinie die Gewährung eines Rahmenkreditvertrages zur Vorfinanzierung genehmigter LEADER-Förderungen an einen regional ansässigen Verein.



- 26 Bei einem geprüften Abfallzweckverband (RAVON) lag zum Prüfungszeitpunkt lediglich der Entwurf einer Anlagenrichtlinie vor. Der Beschluss war auf unbestimmte Zeit vertagt. Dieser Entwurf ließ u. a. die Möglichkeit zu, die zweckgebundenen Mittel in Immobilien und Grundstücke, u. a. Wohnimmobilien, und in kommunale ÖPP Modelle, Gewerbe- und Büroimmobilien sowie Gewerbeflächen anzulegen.
- 27 Diese Bereiche umfassen nicht die Aufgabengebiete des Entsorgungsunternehmens bzw. des Zweckverbandes. Die Wahrnehmung letztendlich fachfremder Investitionen birgt ein hohes Risiko.
- 28 Der SRH hält Anlagenrichtlinien für die mit den Aufgaben der Rekultivierung und Nachsorge von Deponien betrauten Einrichtungen aufgrund der hohen Volumina der bestehenden Verpflichtungen für dringend erforderlich. Eine Beschränkung auf den Unternehmensgegenstand bzw. den Aufgabenbereich des Zweckverbandes ist zwingend.

## 2.3 Weitere Prüfungsergebnisse

### 2.3.1 Vogtlandkreis

- 29 Im aktuellen Abfallwirtschaftskonzept 2021 – 2025 (AWK) (Stand Dezember 2020) analysierte der Landkreis, dass mit der Leistungserbringung durch mehrere landkreiseigene Unternehmen an insgesamt zwei Standorten ein unverhältnismäßig hoher Organisationsaufwand verbunden sei. Der Kreistag hatte in der Vergangenheit zur Umstrukturierung im Entsorgungsbereich bereits mehrere Beschlüsse gefasst, die bislang noch nicht alle umgesetzt wurden. Schließlich hatte der Landkreis im Februar 2021 ein Gutachten in Auftrag gegeben, in dem eine Fusion der beiden Entsorgungsunternehmen aus gesellschafts- und steuerrechtlicher Sicht bewertet wurde. Das Gutachten war u. a. Grundlage für die Beschlüsse des Kreistags am 25. November 2021. Danach beschloss der Kreistag die Verschmelzung der Unternehmen zum 1. Januar 2022.
- 30 Bei den Umstrukturierungsmaßnahmen muss der Landkreis die festgestellten Probleme in den Unternehmen im Rechnungswesen und im Zusammenhang mit ihren vertraglichen Verflechtungen (vgl. Tz. 14 bis 16) beachten. Die wirtschaftlich schwierige Situation der Unternehmen ist auch nach einer Fusion laufend zu überwachen, um Risiken für den Haushalt des Landkreises auszuschließen bzw. zu begrenzen.
- 31 Nicht zuletzt spiegelt sich die Situation auch in der Abfallgebührenbelastung wider. Der Vogtlandkreis wies im Jahr 2019 eine der höchsten Abfallgebührenbelastungen im Freistaat Sachsen auf. Nach dem aktuellen AWK könne die geplante Optimierung der Einsammelleistung die Kosten um mindestens 10 % senken. Selbst mit dieser Kostenplanung wird der Vogtlandkreis mit einer der höchsten Gebührenbelastungen in Sachsen aufweisen.
- 32 Die geplanten Umstrukturierungen sollten auch im Interesse der Gebührenzahler nunmehr zügig und konsequent umgesetzt und die aufgezeigten Probleme gelöst werden.

### 2.3.2 Landkreis Nordsachsen

- 33 Für den Entsorgungsbereich Delitzsch stellte der Landkreis Nordsachsen bereits 2012 fest, dass die starke (territoriale) Zersplitterung zu Ineffizienz, insbesondere beim Einsammeln und Befördern von Abfällen aus privaten Haushaltungen, führte und mit vergleichsweise hohen Aufwendungen und Kosten verbunden ist. Das spiegelte sich in den relativ hohen Gebührensätzen wider.
- 34 Im Ergebnis wurde eine weitere kommunale Eigengesellschaft, die ASG, errichtet. Mit Wirkung vom 1. Januar 2015 wurde zwischen der ASG und dem Landkreis ein Entsorgungsvertrag geschlossen. Die Neugründung der ASG hat die Zersplitterung der Aufgabenwahrnehmung der Entsorgungsaufgaben im Landkreis noch weiter vorangetrieben. Eine Vereinheitlichung im Entsorgungsgebiet Delitzsch ist bislang dadurch nicht erreicht.
- 35 Im Rahmen weiterer Umstrukturierungspläne sollte die Zusammenlegung der Entsorgungsunternehmen im Entsorgungsgebiet Delitzsch überprüft werden.

### 2.3.3 Landkreis Görlitz

#### Finanzierung sonstiger Aufgaben über die Abfallgebühren

- <sup>36</sup> Im Landkreis Görlitz war ein Entsorgungsunternehmen in die kommunale Holding eingegliedert, seine Gewinnabführung entsprach bspw. im Jahr 2020 98 % des Umsatzes des Holdingunternehmens. Das Holdingunternehmen setzte diese Mittel zur Finanzierung weiterer Unternehmen des Landkreises ein. Eine Korrektur der Abfallgebühren in Höhe der Gewinne des Entsorgungsunternehmens konnte im Prüfungszeitraum vom Landkreis nicht nachgewiesen werden, insofern war nicht auszuschließen, dass die Querfinanzierungen der weiteren Unternehmen vom Abfallgebührenzahler geleistet wurden.
- <sup>37</sup> Im Nachgang zur Prüfung legte der Landkreis eine Berechnung der Gewinnabführungen für den Gebührenhaushalt ab dem Jahr 2021 vor. In der Berechnung berücksichtigt der Landkreis u. a. gewinnmindernd eine Verzinsung des Eigenkapitals, obwohl in den Entgelten des Entsorgungsunternehmens als Bestandteil der Gebührenkalkulation bereits kalkulatorische Kosten für das eingesetzte Anlagekapital enthalten sind. Zudem verringert der Landkreis die zu berücksichtigenden Gewinne über eine Versteuerung der Gewinnabführung. Der SRH weist darauf hin, dass die Gebührenkalkulation grundsätzlich genau so zu erfolgen hat, als wenn der Aufgabenträger die Einrichtung selbst betriebe, denn sonst könnte das Kommunalabgabenrecht durch die Wahl einer bestimmten Organisationsform umgangen werden (AnwHinwSächsKAG 2014, Abschnitt 3 Ziff. XI. Nr. 3 zu § 11 SächsKAG).
- <sup>38</sup> Dabei lässt sich beim in die Holdingstruktur eingegliederten Ferienparkkomplex (u. a. mit Freizeitbad, Wellness, Restaurants und Ferienunterkünften) zumindest teilweise ein öffentlicher Zweck nicht erkennen, der gem. § 94a Abs. 1 Nr. 1 SächsGemO Voraussetzung für eine kommunale Betätigung ist. Da sich die Finanzierungsflüsse innerhalb der Holding abspielen, ist der Kreistag derzeit nicht eingebunden.
- <sup>39</sup> Die engen finanziellen Verknüpfungen sind dem Kreistag transparent aufzuzeigen und sollten ihm als Entscheidungsgrundlage für die Inanspruchnahme der Finanzierungen und das kommunale Leistungsangebot dienen.
- <sup>40</sup> Der Landkreis muss sein Engagement hinsichtlich der Voraussetzungen nach § 94a SächsGemO überprüfen.

#### Vergabeverfahren

- <sup>41</sup> Der Dienstleistungsvertrag des Entsorgungsunternehmens NEG mit dem Landkreis über das Einsammeln, Befördern und Entsorgen von Abfällen im Gebiet des (ehemaligen) Niederschlesischen Oberlausitzkreises beruht auf einer Ausschreibung aus dem Jahr 2002. Der Vertrag wurde mit unbegrenzter Laufzeit geschlossen. Grundsätzlich sind öffentliche Aufträge auf unbestimmte Dauer zulässig. Je länger jedoch ein Vertrag dauert, desto länger wird der Gegenstand des Vertrages dem Wettbewerb entzogen.
- <sup>42</sup> Der Abschluss von Verträgen unterliegt zudem dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Haushaltsrechtlich sind Verträge daher alle 5 Jahre auf ihre Wirtschaftlichkeit hin zu untersuchen. Der SRH empfiehlt die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und ggfs. eines neuen Vergabeverfahrens.
- <sup>43</sup> Der Landkreis hat sich mit Vertrag aus dem Jahr 2002 dazu verpflichtet, dem Unternehmen alle mit der Erfassung und Verwertung von Papier, Pappe und Kartonagen im Zusammenhang stehenden Aufgaben zu übertragen. Die Leistung war nicht Bestandteil der o. g. Ausschreibung. Auch hier gibt es keine Laufzeitbeschränkung. Gemäß § 97 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sind öffentliche Aufträge im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren zu vergeben.
- <sup>44</sup> Der Vertrag ist zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen und ein öffentliches Vergabeverfahren durchzuführen.

### 3 Stellungnahme

45 Die geprüften Landkreise, das SMEKUL und das SMI wurden zur Stellungnahme aufgefordert.

#### 46 Landkreis Nordsachsen

Der Landkreis Nordsachsen sieht mit der Gründung der ASG bereits eine maßgebliche Vereinheitlichung der Entsorgungsstrukturen im Landkreis Nordsachsen erreicht. So nehme die ASG Aufgaben wahr, mit denen zuvor insgesamt 7 unterschiedliche Entsorgungsunternehmen betraut waren. So seien Kosten reduziert und diese Effekte an die Gebührenzahler weitergegeben worden. Eine weitere Zusammenlegung dürfe daher kein Selbstzweck sein, sondern müsse aus fachlicher Sicht zweckmäßig, wirtschaftlich sinnvoll und für die Weiterentwicklung der Abfallwirtschaft im Landkreis Nordsachsen zielführend sein. Die Frage der Organisation der Abfallwirtschaft ab 2025 sei folglich ausdrücklich und bewusst im Rahmen des Abfallwirtschaftskonzeptes 2020 offengelassen worden. Die konkrete Umsetzung solle nicht starr geregelt, sondern zum Gegenstand von weiteren landkreisinternen Überlegungen gemacht werden.

#### Landkreis Görlitz

47 Der Landkreis Görlitz weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass der derzeit mit der NEG geschlossene Entsorgungsvertrag in enger Abstimmung mit dem damaligen Regierungspräsidium Dresden formuliert worden sei. Gerade im Hinblick auf die zukünftige Papier-, Pappe-, Kartonagen (PPK)-Erfassung hätte eine entsprechende Klausel Eingang in den Vertrag gefunden. Dieser Leistungsteil des Vertrages stellte bei Abschluss eine Besonderheit dar. Zum einen hätte die Leistung aufgrund bestehender Verträge erheblich später begonnen, zum anderen sei die Leistung nicht wie vergaberechtlich gefordert eindeutig beschreibbar gewesen. Im Wesentlichen hätte dies mit dem nicht festgestellten Verpackungsanteil, der nicht in der Entsorgungszuständigkeit des Kreises lag, zusammengehungen. Als vergaberechtliche Lösung des Problems und um damit auch vorbeugend einer Rüge entgegenzuwirken, sei seitens des Auftraggebers die Vorlage einer Kalkulation des Bieters für die Leistung Erfassung und Verwertung von PPK verlangt worden, welche die PreisV 30/53 (Preisrecht) und die Leitsätze für die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten (LSP) beachtet. Die entsprechende LSP-Kalkulation werde seitdem regelmäßig durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erstellt und dem Landratsamt vorgelegt. Die Wirtschaftlichkeit werde somit regelmäßig extern und unabhängig überprüft.

48 Abschließend wird angeführt, dass die damalige Vergabe im Punkt Erfassung und Verwertung von PPK durch das Regierungspräsidium Dresden als Vergabeprüfstelle unter Hinweis auf die entsprechende Regelung im Entsorgungsvertrag als rechtmäßig festgestellt worden sei. Die damalige Prüfung sei durch einen nicht am Ausschreibungsverfahren teilnehmenden Mitbewerber veranlasst worden.

49 Die übrigen Hinweise der Stellungnahme des Landkreises Görlitz sowie die Stellungnahmen des Landkreises Leipzig und des Vogtlandkreises wurden im Bericht berücksichtigt.

50 Das SMEKUL erachtet die getroffenen Feststellungen des SRH als wertvolle Hinweise für die weitere Arbeit. Sie werde als Grundlage dienen, um mit den Landkreisen, Kreisfreien Städten und Abfallzweckverbänden als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger in der nächsten halbjährlich stattfindenden Besprechung darüber ins Gespräch zu kommen. Im Rahmen dieser Beratung würden in abstrahierter Form die für die kommunale Abfallwirtschaft angesprochenen Themen aufgerufen und erörtert. Im Übrigen verweist das SMEKUL auf die Zuständigkeit des SMI.

51 Das SMI teilt die Ausführungen zur Berücksichtigung von Gewinnen bzw. Gewinnanteilen bei der Gebührenermittlung und zur Erforderlichkeit von Nachberechnungen. Hinsichtlich des Vogtlandkreises verweist das SMI auf die gegenwärtig laufenden und geplanten Umstrukturierungsmaßnahmen.

52 Die Forderung nach Anlagenrichtlinien der betroffenen Einrichtungen unterstützt das SMI. Eine zentrale Vorgabe des SMI werde nicht als sachgerecht erachtet.

<sup>53</sup> Für den Landkreis Görlitz werde seitens des SMI gegenwärtig kein Anhaltspunkt gesehen, das Vorliegen des öffentlichen Zwecks beim Betrieb des angesprochenen Ferienkomplexes in Frage zu stellen. Als solcher käme insbesondere der Zweck der regionalen Wirtschaftsförderung in Betracht.

#### 4 Schlussbemerkungen

<sup>54</sup> Die weiteren landkreisinternen Überlegungen des Landkreises Nordsachsen zur Organisation der Abfallwirtschaft bleiben abzuwarten.

<sup>55</sup> Für das Vergabeverfahren im Landkreis Görlitz hält der SRH an seiner Forderung fest.

<sup>56</sup> Der SRH begrüßt das Vorhaben des SMEKUL, die Prüfungsfeststellungen des SRH in einer Besprechung mit den Landkreisen, Kreisfreien Städten und Abfallzweckverbänden aufzugreifen.

<sup>57</sup> Hinsichtlich der Bedenken des SMI zu zentralen Anlagenrichtlinien bestätigt der SRH, dass sich diese Forderung auf die Kommunen und ihre Einrichtung selbst bezieht. Das Ergebnis der Prüfung des Landkreises Görlitz zum öffentlichen Zweck des Ferienparks bleibt abzuwarten. Für den SRH bestehen weiter Zweifel am öffentlichen Zweck des Ferienparks.

Die voraussichtlichen Baukosten für den Neubau der Oberschule am Richard-Hartmann-Platz überschreiten den Mittelwert vergleichbarer Schulgebäude erheblich. Ursächlich dafür ist das Zusammenwirken von großzügigem Raumprogramm, einem nicht alltäglichen Gebäudeentwurf und der durchgehenden Verwendung teurer Materialien.

Die Stadt Chemnitz hätte als fachkundiger Bauherr Einfluss auf die absehbare Kostenentwicklung nehmen müssen. Auch der Preisträgerentwurf eines Architekturwettbewerbes muss in seiner Gesamtheit Angemessenheit zeigen und einem wirtschaftlichen und technischen Vergleich standhalten.

## 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Beim Neubau der Oberschule am Richard-Hartmann-Platz in Chemnitz handelt es sich um ein kompaktes viergeschossiges Gebäude mit Flachdach. Die Fassade wird durch umlaufende Laubengänge sowie eine durchgehend raumhohe Verglasung geprägt. Im Innenbereich fallen ein offener Innenhof, Freitreppen und ein großzügiges überdachtes Atrium auf.

Abbildung: Visualisierung



Quelle: Code Unique Architekten GmbH.

- <sup>2</sup> Der Baubeginn erfolgte im März 2020. Die Fertigstellung ist im Juli 2023 geplant. Die voraussichtlichen Gesamtbaukosten betragen rd. 37,6 Mio. €.<sup>1</sup>

## 2 Prüfungsergebnis

### 2.1 Umfang des Raumprogramms

- <sup>3</sup> Raumprogramme enthalten eine Auflistung der zu erstellenden Räume eines Gebäudes mit Angaben zur Größe und zur beabsichtigten Nutzung. Als Grundlage für die Entwicklung von Raumprogrammen für Schulgebäude stellte das SMK im Jahr 1993 Raumprogrammempfehlungen zur Verfügung. Diese sind zwar seit 2006 außer Kraft, werden von vielen Kommunen aber weiterhin als Orientierung verwendet.

<sup>1</sup> Gesamtbaukosten = Summe der Kosten aus den Kostengruppen 200 bis 700 nach DIN 276.

Aus Sicht des SRH ist diese Vorgehensweise schlüssig. Prüfungserfahrungen bestätigen, dass auch moderne Schulbauten ohne erhebliches Flächenplus gegenüber den Raumprogrammempfehlungen aus dem Jahre 1993 umgesetzt werden können. Darüber hinaus haben die Städte Leipzig und Dresden in den Jahren 2017 bzw. 2016 eigene Schulbaurichtlinien erarbeitet, bei denen aktuelle rechtliche und schulkonzeptionelle Entwicklungen in den zugehörigen Musterraumprogrammen Berücksichtigung fanden.

- 4 In folgender Übersicht vergleicht der SRH das Raumprogramm der Oberschule mit den Raumprogrammempfehlungen des SMK von 1993 und mit den Musterraumprogrammen der Städte Leipzig und Dresden:

Übersicht: Entwicklung des Raumprogramms im Projektverlauf und im Vergleich zu Raumprogrammempfehlungen

	Raumprogrammempfehlung	Vorgabe für das Wettbewerbsverfahren (2018)	Ausführungsplanung (2019)
Raumprogramm der Oberschule	./.	5.440 m <sup>2</sup>	6.551 m <sup>2</sup>
Raumprogrammempfehlungen des SMK (1993)	3.887 m <sup>2</sup>	+ 40 %	+ 69 %
Musterraumprogramm der Stadt Leipzig (2017)	4.261 m <sup>2</sup>	+ 28 %	+ 54 %
Musterraumprogramm der Stadt Dresden (2016)	4.250 m <sup>2</sup>	+ 28 %	+ 54 %

Quelle: Eigene Darstellung.

- 5 Bereits das Raumprogramm für das Wettbewerbsverfahren überschreitet die Raumprogrammempfehlungen des SMK und die aktuelleren Musterraumprogramme der Städte Leipzig und Dresden erheblich. Diese ohnehin schon große Flächenüberschreitung wird in der weiteren Ausarbeitung des Gebäudeentwurfes noch einmal deutlich erhöht.
- 6 Das Raumprogramm der Oberschule am Richard-Hartmann-Platz überschreitet die Raumprogrammempfehlungen erheblich. Bereits im Rahmen der Bedarfsplanung, spätestens aber in der Entwurfsplanung hätte die Stadt auf eine deutliche Reduzierung der Raumprogrammfläche hinwirken müssen.

## 2.2 Variantenuntersuchung zur Fassade

- 7 Für den Neubau der Oberschule am Richard-Hartmann-Platz wurde u. a. eine Variantenuntersuchung zur Außenfassade durchgeführt. Dabei wurde der umlaufenden raumhohen Glasfassade eine Ausführung mit Brüstung und aufgesetzten Fensterbändern gegenübergestellt. Die Variantenuntersuchung war für den SRH nicht in allen Teilen nachvollziehbar. So fehlten z. B. die rechnerische Einbeziehung der Folgekosten und die Einsparungen beim Sonnenschutz bei der Variante mit Brüstung. Zudem wurde die Untersuchung erst kurz vor Ausschreibungsbeginn angefertigt. Eine Integration des Untersuchungsergebnisses in den Projektablauf war zu diesem Zeitpunkt nicht mehr störungsfrei möglich.
- 8 Die raumhohe Verglasung mit umlaufenden Laubengängen bildet ein maßgebliches Gestaltungselement des Preisträgerentwurfes. Im Schulbau stellt diese Art der Fassadenausbildung einen nicht alltäglichen Entwurfsansatz dar. Die Fassade hätte daher hinsichtlich der Investitions- und Folgekosten aber auch hinsichtlich nicht-monetärer Aspekte wie Lichteinfall oder Wärmelasten im Sommer rechtzeitig mit Beginn der Entwurfsplanung untersucht werden müssen.
- 9 Die Variantenuntersuchung zur Fassade erfolgte zu spät im Projektablauf und weist inhaltliche Mängel auf. Berechnungen, Entscheidungen und Abwägungen sind nicht ausreichend dokumentiert. Bei rechtzeitiger Untersuchung wären weder Umplanungskosten noch Zeitverzug zu befürchten gewesen. Der Stadt Chemnitz wird empfohlen, bei zukünftigen Baumaßnahmen Variantenuntersuchungen rechtzeitig und vollständig aufzustellen und die getroffenen Entscheidungen zu dokumentieren.

## 2.3 Höhe der Bauwerkskosten

- 10 Gemäß der übermittelten Kostenprognose vom 12. April 2023 überschreiten die Bauwerkskosten der Oberschule am Richard-Hartmann-Platz den Mittelwert vergleichbarer Schulgebäude um rd. 5,1 Mio. €.

11 Die hohen Kosten sind maßgeblich auf das übermäßige Raumprogramm, den nicht alltäglichen Gebäudeentwurf sowie die durchgängige Verwendung teurer Materialien zurückzuführen. Insbesondere das mit 518 m<sup>2</sup> Fläche großzügige dreigeschossige Atrium führt zu hohen Baukosten sowie langfristig zu höheren Betriebskosten für Heizung und Lüftung. Positiv hervorzuheben ist die Photovoltaik-Anlage, für die zunächst Baukosten anfallen, die aber im laufenden Betrieb zu Einsparungen führen wird.

12 Die voraussichtlichen Bauwerkskosten für die Oberschule am Richard-Hartmann-Platz überschreiten den Mittelwert vergleichbarer Schulgebäude erheblich. Aufgrund des Gebäudeentwurfes ist davon auszugehen, dass sich auch die Folgekosten dauerhaft im überdurchschnittlichen Bereich befinden werden. Der SRH empfiehlt, bei zukünftigen Baumaßnahmen, Kennwertvergleiche durchzuführen und die Entwurfslösung anhand dessen kritisch zu prüfen. Auch der Preisträgerentwurf eines Architekturwettbewerbes muss sich in wirtschaftlichen und technischen Aspekten messen lassen.

### 3 Folgerungen

13 Die Stadt Chemnitz soll zukünftig bereits im Rahmen der Bedarfsplanung auf eine angemessene Raumprogrammfläche hinwirken. Dabei sind Raumprogrammempfehlungen und Musterraumprogramme zur Orientierung heranzuziehen. Anhand von Kennwertvergleichen können Entwurfslösungen kritisch geprüft werden. Dies sollte insbesondere vor dem Hintergrund geschehen, einem Zusammenwirken kostenintensiver Einzelentscheidungen entgegenzuwirken. Bei zukünftigen Baumaßnahmen sind für wesentliche Elemente Variantenuntersuchungen rechtzeitig und vollständig aufzustellen sowie vollumfänglich zu dokumentieren.

### 4 Stellungnahme

14 Die Stadt Chemnitz erklärte, die Aufstellung des Raumprogrammes sei in Abstimmung mit dem Landesamt für Schule und Bildung erfolgt.

15 Sie machte zudem geltend, dass ihr erst kurz vor Ausschreibungsbeginn die baufachliche Prüfung des Fördermittelgebers übergeben worden sei, in dem die vorgeschlagene Fassadenkonstruktion als unwirtschaftlich eingeschätzt wurde. Zu diesem Zeitpunkt wäre eine Änderung des Bauentwurfes mit hohen Umplanungskosten und Zeitverzug verbunden gewesen. Im Nachgang zum Entwurf des Prüfungsberichtes legte sie eine nochmals überarbeitete Variantenuntersuchung zur Fassade vor. Demnach wäre die gewählte umlaufende raumhohe Glasfassade wirtschaftlicher als die Vergleichsvariante mit Brüstung.

16 Zudem erläuterte die Stadt, dass der Gebäudeentwurf und die Verwendung hochwertiger Materialien nicht grundsätzlich zu hohen Folgekosten führen würden. Sie verwies auf die Langlebigkeit gewählter Baumaterialien, z. B. auf das Stäbchenparkett in den Klassenzimmern, dessen Wirtschaftlichkeit sie mittels Lebenszyklusbetrachtungen nachgewiesen habe.

17 Die Stadt erklärte, dass die Baumaßnahme insgesamt großen Herausforderungen ausgesetzt gewesen wäre. So sei man mit einem Kampfmittelfund, den Auswirkungen der Corona-Pandemie, den Materialpreiserhöhungen und Lieferschwierigkeiten in Folge des Ukraine-Krieges konfrontiert gewesen.

### 5 Schlussbemerkungen

18 Die Verantwortung für die Festlegung des Raumprogrammes verbleibt, unabhängig von der beratenden Funktion der Schulfachbehörde, bei der Stadt Chemnitz. Wesentliche Flächenzuwächse sind zudem erst aufgrund des konkreten Gebäudeentwurfes entstanden. Neben den Investitionskosten belasten vor allem auch die höheren Nutzungskosten dauerhaft den kommunalen Haushalt.

19 Die Stadt Chemnitz hätte als fachkundiger Bauherr bereits anhand des Wettbewerbsentwurfes erkennen müssen, dass die vorgeschlagene Fassadenausbildung im Schulbau ungewöhnlich ist und technische sowie wirtschaftliche Fragestellungen aufwirft, die untersucht und miteinander abgewogen werden müssen. Der Einwand der nicht rechtzeitig zur Verfügung gestellten baufachlichen Stellungnahme entlastet die Stadt daher nicht.

- 20 Der SRH geht davon aus, dass bei rechtzeitiger und ergebnisoffener Variantenuntersuchung zu Beginn der Entwurfsplanung auch Varianten hätten entwickelt werden können, die ohne Zeitverzug und ohne hohe Umlaufkosten ausgekommen wären. Es steht nun zu befürchten, dass die ausgeführte Fassadenkonstruktion sowohl aus wirtschaftlicher Sicht als auch hinsichtlich technischer und funktionaler Gesichtspunkte nicht der optimalen Lösung entspricht.
- 21 Der SRH begrüßt die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Berücksichtigung des Lebenszyklusansatzes für wichtige Entwurfsentscheidungen. Dadurch können sich zunächst höhere Investitionskosten langfristig als wirtschaftlicher herausstellen. Bei der Oberschule am Richard-Hartmann-Platz ist jedoch auffällig, dass durchgängig hochwertige und teure Materialien ausgewählt wurden. Auch stehen nicht alle gewählten Materialien mit einer höheren Dauerhaftigkeit und Nachhaltigkeit in Verbindung.
- 22 Der SRH kann der Stadt Chemnitz insoweit folgen, dass diese Baumaßnahme unter den genannten Herausforderungen stand. Dies allein erklärt jedoch nicht die deutlichen Mehrkosten gegenüber vergleichbaren Schulneubauten. Ursache dafür ist vielmehr die Addition zahlreicher Einzelentscheidungen zu kostenintensiven baulichen Lösungen.



Leipzig, den 16. Mai 2023

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Jens Michel  
Präsident

Stefan Rix  
Vizepräsident

Gerold Böhmer  
Rechnungshofdirektor

Isolde Haag  
Rechnungshofdirektorin

**Herausgeber:**

Sächsischer Rechnungshof  
Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig  
Telefon: +49 341 3525-1022  
Telefax: +49 341 3525-1999  
E-Mail: [poststelle@srh.sachsen.de](mailto:poststelle@srh.sachsen.de)  
[www.rechnungshof.sachsen.de](http://www.rechnungshof.sachsen.de)

**Redaktion:**

Sächsischer Rechnungshof

**Gestaltung und Satz:**

Sächsischer Rechnungshof

**Redaktionsschluss:**

16. Mai 2023

**Verteilerhinweis**

Diese Informationsschrift wird vom Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information des Sächsischen Landtages und der Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinahme des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist. Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

**Copyright**

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.